



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

법학석사 학위논문

# WTO 농업협정상 국내보조의 법적쟁점

- 부속서에 따른 AMS와 양허표를 중심으로 -

2018년 2월

서울대학교 대학원

법학과 국제법 전공

정 세 정

# WTO 농업협정상 국내보조의 법적쟁점

- 부속서에 따른 AMS와 양허표를 중심으로 -

지도교수 이 재 민

이 논문을 법학석사 학위논문으로 제출함

2017년 10월

서울대학교 대학원

법학과 국제법 전공

정 세 정

정세정의 석사 학위논문을 인준함

2018년 1월

위 원 장 \_\_\_\_\_ 장 승 화 (인)

부위원장 \_\_\_\_\_ 정 인 섭 (인)

위 원 \_\_\_\_\_ 이 재 민 (인)

## 국문초록

WTO 농업협정에서는 가격지지적인 성격을 가지는 감축대상 국내보조를 규율하고 있으며, 이를 측정하는 개념으로 농업협정과 그 부속서에 AMS(Aggregate Measurement of Support) 규정을 두고 있다. WTO 회원국은 양허표에 따라 연간 및 최종양허 약속 수준(Annual and Final Bound Commitment Levels) 이하로 감축대상 국내보조를 지급하여야 하는 의무를 부담하며, 구체적인 계산식은 농업협정 부속서3에 고정외부 참고가격과 관리가격과의 차액에 대상 물량을 곱한 값을 AMS로 계산하도록 하고 있다. 이 때 부속서 규정에서는 고정외부참조가격으로 1986년부터 1988년 사이의 기준 가격을 사용하도록 하고 있고, 대상 물량에 대하여는 고정외부참조가격과는 다르게 별도로 정의하고 있지 않다.

그동안 WTO 농업협정상의 감축대상 국내보조 개념과 AMS 산정 방법에 대하여는 2001년 *Korea-Beef* 사건이 인용되며 회원국의 양허표에 농업협정 부속서 문언과 다르게 기재하였다고 하더라도 부속서 규정에 따라야 한다고 해석하는 것이 일반적이었다. 그러나 *Korea-Beef* 사건이 WTO 설립 당시의 원 회원국이 아닌 신규 가입국에도 적용될 수 있을지에 관하여는 다시 검토를 요한다고 할 것이다. *Korea-Beef* 사건의 판시사항을 신규 가입국에 적용하게 되면 그간 농업협정문이 우선한다고 해석해온 것과는 다른 결론에 이를 수 있게 된다. 이에 본 연구는 현행 농업협정에서 규정하고 있는 감축대상 국내보조의 해석론 및 그 구체적인 구성 요건으로서 AMS를 산정할 때 WTO 출범 당시의 원 회원국과 신규

가입국 간에 다르게 해석해야 할 필요가 있다는 점을 중심으로 검토하였다.

본 연구에서는 기존 회원국과 신규 가입국의 경우 회원국 양허표에 부속서 규정과 다르게 고정외부참조가격과 대상 물량을 기재한 경우의 어떻게 해석해야 하는지를 분석하였다. WTO 설립 당시 원 회원국의 경우, 부속서에 규정된 고정외부 참조가격의 기준 연도(1986년부터 1988년까지)와 다른 연도를 기재하였다고 하더라도 부속서 규정이 우선하는 것으로 해석해야 *Korea-Beef* 사건의 법리 및 고정외부참조가격의 입법 취지에 부합한다.

그러나 신규 가입국의 경우에는 WTO 가입의정서 해석이 문제된 *China-Rare Earths* 사건 등의 법리를 고려하면 원 회원국과는 다른 해석이 가능하다. 신규 가입국의 경우에는 WTO 가입의정서 규정을 살펴 양허표의 지위를 판단하여야 하는데, 대표적인 신규 가입국인 중국은 가입의정서에 농업 양허표를 직접 인용하고 있고, 양허표에는 부속서와는 다른 기준 연도(1996년부터 1998년)를 사용하고 있다. WTO 가입 절차 규정, 가입 협상의 결과로서의 WTO 가입의정서와 양허표의 법적 지위, WTO 가입의정서가 농업협정에 비하여 특별법에 해당한다는 점 등을 고려하면 중국과 같은 신규 가입국의 경우에는 부속서 규정이 아닌 양허표에 기재된 연도가 고정외부참조가격의 기준연도로 해석할 수 있다.

한편 농업협정 부속서에 고정외부참조가격과 같은 정의 규정이 없는 ‘대상 물량’에 관하여는 *Korea-Beef* 사건의 결론을 기계적으로 반복하여 실제 수매된 물량이 아닌 전체 생산량을 의미한다고 볼 것은 아니라는 결론을 도출하였다. 기존 회원국 및 신규 가입국 모두 양허표에 가격지지 정책의 대상이 되는 물량을 한정하는 정의 조항을 두고 있는 경우라면 대상 물량을 전체 생산량이 아닌

실제 수매된 물량만을 의미하는 것으로 한정적으로 해석할 수 있는데, 이러한 해석은 *Korea-Beef* 사건의 판시에서도 도출이 가능하였다.

결국, 신규 가입국의 감축대상 국내보조를 해석할 때 가입의정서와 양허표 규정 등을 종합적으로 검토하면 양허표 기재가 농업협정 및 부속서에 우선하는 것으로 해석된다고 할 것이다. 그에 반하여 기존 회원국의 경우에는 양허표가 아닌 농업협정 부속서에 우선적 효력이 인정되는 결과 고정외부참조가격은 부속서 규정에 따라야 할 것이다. 다만, ‘대상 물량’의 해석에 있어서는 부속서 문언에서 별도로 정의하지 않고 있는 점, 가격지지 정책 시행이 회원국의 주권적인 영역에 해당한다는 점 및 *Korea-Beef* 사건의 법리를 분석하여 양허표상의 기재가 우선할 가능성이 있다는 결론을 내렸다.

이를 종합할 때, 농업협정상 회원국이 부담하는 감축대상 국내보조 의무는 기존 회원국과 신규 가입국에 따라 농업협정문과 양허표의 적용에서 법적 효력이 달라지는 것으로 해석된다. 이러한 결과는 농업협정 제21조 제1항에서 농업협정에 GATT 1994보다 우선적인 효력을 부여한 조항과 충돌하는 것으로 볼 수 있으나, WTO 가입의정서 등이 여타 WTO 협정에 대하여 특별법 지위에 있으므로 가입의정서가 우선 적용되는 결과에 따른 것으로 보아야 할 것이다.

이와 같이 농업협정에서의 감축대상 국내보조는 원 회원국과 신규 가입국 간에 다르게 해석되어야 할 것인바, 감축대상 국내보조 의무 위반으로 제소된 경우에는 원 회원국의 경우에는 농업협정이 우선적으로 검토 대상이 되어야 하고, 신규 가입국의 경우에는 가입의정서에 따른 양허표가 우선적으로 검토되어야 하는 것이다.

이러한 결과에 대하여는 WTO 규범이 가지는 통일적 법체제를 약화시키고 파편화시킬 가능성이 제기될 수 있겠으나, WTO 의무의 법적 성질이 상호주의적인 성질을 가지는 것으로 볼 수 있는 점을 고려하면 WTO 가입 시기에 따라 회원국들 간에 다른 의무를 부담하는 것으로 해석할 수 있다고 할 것이다. 다만, 본 연구에서는 이와 같은 해석론을 넘어 입법적으로 농업협정 부속서와 양허표 사이의 충돌을 해결할 수 있는 조항을 추가하여 근본적으로 해결할 수 있는 방안을 제안하였다. 아울러, 현행 농업협정 부속서에 규정된 감축대상 국내보조 구성요건을 개정하는 것 또한 해결 방안으로 고려하였다. 한편, 감축대상 국내보조의 법적 문제로서 현행 농업협정의 이행기간과 관련한 보조금 협정과의 관계도 분석하였는바, 이에 대하여는 농업협정 제13조의 개정을 통한 입법론적 해결책을 제시하였다. 국내보조 운영과 관련된 제도적인 문제를 해소하는 방안으로는 현재 회원국 재량에 따라 분류되고 있는 감축대상 국내보조를 객관화할 수 있도록 정의 조항을 세분화하고, 인플레이션 등으로 AMS 값이 왜곡될 가능성을 조정할 수 있도록 농업협정 제18조를 개정하는 방안을 제시하였다.

본 연구에서 다루는 쟁점은 국제법 일반에서 다자 조약의 가입시 신규 가입국의 의무가 원 회원국과 다르게 되는 경우를 해석하는데 의의가 있다고 할 것이다. 가입 협상에서 기존 회원국과는 다른 조건으로 협상이 이루어진 경우 기존 조약상의 의무 규정이 신규 가입국에 어떻게 적용되는지의 문제가 발생할 수 있다. 유보가 허용되지 않는 WTO 협정에서도 가입의정서 및 양허표에 따른 상이한 의무 부담이 허용되고 이러한 결과가 형평성에 배치된다고 볼 수 없다고 해석하는 이상, 위 해석론은 동일한 성질을 가지는

다자 조약 체제에서의 국가 간 의무에도 확대되어 적용될 수 있을 것이다. 또한, 단일 조약 내에서 국가가 부담하는 의무들 간의 내용이 상충되는데 효력의 우열을 결정하는 조항이 없는 경우에 있어서의 해석 지침으로 기능할 수 있을 것으로 기대한다. 특히 다자 조약 체제를 구성하는 개별 문건들이 조약 문언상으로는 동등한 효력이 있지만 내용상으로 상이한 경우의 해석에 활용할 수 있을 것이다.

주요어 : WTO 농업협정, 감축대상 국내보조, 양허표, 가격지지, 신규 가입국, AMS

학 번 : 2015-22998



# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 문제의 제기 .....	1
제2절 연구의 방법 및 논문의 구성 .....	8
제2장 농업협정상 국내보조의 의의 및 특징 .....	11
제1절 국내보조의 정의 .....	11
1. 신호등 체계로 구성된 농업협정의 국내보조 규율 .....	11
(1) GATT의 국내보조 논의와 1958 Haberler Report .....	12
(2) WTO 농업협정에서의 국내보조의 도입 .....	17
2. 감축대상 국내보조의 정의 .....	23
(1) 개념 .....	23
(2) 법적 성질 .....	25
(3) 측정 수단으로서의 AMS .....	27
(4) 감축대상 국내보조의 종류 .....	29
3. 감축대상이 아닌 국내보조 .....	30
(1) 무역왜곡적 요소를 제약한 블루박스 .....	31
(2) 무역왜곡적 요소가 적은 허용보조 .....	32
(3) 신축성을 위해 예외로서 인정되는 미소보조 .....	33
(4) 무역왜곡적이나 개도국 특례로서 인정된 개발보조 .....	33
제2절 국내보조의 특징 .....	34
1. 주권적 영역에 따른 독자성 .....	34
2. 각국의 재정적 상황에 따른 종속성 .....	35

3. 시간의 흐름에 따른 가변성 .....	36
4. 포괄적인 양허라는 특징 .....	38
제3절 보조금 협정과의 비교 .....	39
1. 농업협정상의 ‘Support’의 검토 .....	39
2. 보조금 협정상의 보조금과의 비교 .....	41
3. 농업협정 제13조 적절한 자제의 검토 .....	42
제4절 수출보조와의 비교 .....	44
<b>제3장 농업협정상 감축대상 국내보조의 해석 .....</b>	<b>47</b>
제1절 비엔나 조약법에 따른 해석 원칙 .....	47
제2절 WTO 협정의 해석 방법 .....	49
제3절 WTO 농업협정에서의 적용 .....	52
제4절 통상적 의미에 따른 해석 .....	52
1. 문언적 해석 .....	53
(1) 문언적 해석의 검토 .....	53
(2) 문언적 해석의 적용 .....	53
2. 대상과 목적을 고려한 해석 .....	57
(1) 협정의 대상과 목적 .....	57
(2) 본 사안에의 적용 .....	58
3. 문맥을 고려한 해석 .....	60
4. 후속 합의나 추후 관행의 고려 .....	61
(1) 후속 합의의 고려 .....	61
(2) 추후 관행의 고려 .....	62
5. 소결 .....	64
<b>제4장 농업협정상 국내보조의 체계적 문제점 .....</b>	<b>66</b>
제1절 문제의 제기 .....	66
제2절 현행 농업협정 규정의 법적 체계 .....	66

제3절 농업협정과 양허표의 관계 .....	69
1. 양허표의 의의 .....	69
2. 양허표의 인증 .....	72
3. 인증 절차를 거친 양허표와 보조자료 .....	73
4. 농업협정과 양허표 사이의 관계 - 원 회원국의 경우 .....	75
제4절 농업협정과 가입의정서의 관계 .....	78
1. 문제의 소재 .....	78
2. WTO 분쟁에서의 중국 가입의정서의 해석 .....	80
3. 농업협정과 중국 가입의정서의 해석 .....	84
4. 농업협정과 양허표 사이의 관계 - 신규 가입국의 경우 .....	85
제5절 소결 .....	87
 <b>제5장 농업협정상 국내보조의 해석론</b> .....	 88
제1절 기초 농산물의 시장가격지지 .....	88
제2절 농업협정 부속서3에 따른 AMS의 계산 .....	88
제3절 구성 요건별 구체적 검토 .....	90
1. 정부 개입에 따른 최저가격으로서의 관리가격 .....	90
2. '86-88년 기준으로 명시된 고정외부참조가격 .....	91
(1) 법적 의미 .....	91
(2) 농업협정 부속서의 '86-88년 기준 원칙 .....	91
(3) '86-88년 기준과 다른 양허표 기재의 검토 .....	92
(4) 고정외부참조가격 해석 시 고려요소로서의 품질 차이 .....	95
(5) 소결 .....	97
3. AMS 구성 요건으로서의 대상 물량의 검토 .....	97
(1) 법적 의미 .....	97
(2) 생산 물량으로서의 대상 물량 .....	98
(3) 대상 물량의 의미를 양허표에 기재한 경우의 판단 .....	101
(4) 대상 물량 산정 시 고려해야 할 요소의 검토 .....	103

4. 소결 .....	106
<b>제6장 국내보조 양허 위반 시 구제수단의 검토 .....</b>	<b>109</b>
제1절 문제 제기 .....	109
제2절 농업협정 제18조에 따른 특별절차 .....	110
제3절 WTO DSU에 따른 분쟁해결 절차 .....	112
1. 문제의 소재 .....	112
2. WTO 분쟁 패널에서의 농업보조금 분쟁 .....	112
3. 입증 책임의 문제 .....	117
4. 감축대상 국내보조 양허 위반 피소 시 판단 기준 .....	118
(1) 문제의 소재 .....	118
(2) 원 회원국의 경우 농업협정의 우선적 검토 .....	119
(3) 신규 가입국의 경우 양허표의 우선적 검토 .....	120
5. 패널 판정에 따른 구제 .....	121
<b>제7장 국내보조 관련 법적 문제와 개정 필요성 .....</b>	<b>124</b>
제1절 통일적 법체제의 약화 가능성 .....	124
1. 문제의 소재 .....	124
2. WTO 규범에 따른 의무의 성질 .....	125
3. 가입 시기에 따른 농업협정상 국내보조 의무의 검토 .....	128
4. 입법을 통한 해결 방안 .....	130
(1) 농업협정과 양허표 사이의 충돌 해결 조항 .....	130
(2) 감축대상 국내보조 구성요건의 수정 .....	131
제2절 보조금 협정의 문제 .....	132
1. 농업협정 제13조 .....	132
2. 이행기간 종료에 따른 법적 문제 .....	133
3. 농업협정 제13조 개정을 통한 해결 가능성 .....	135
제3절 국내보조 운영과 관련된 제도적 문제 .....	136

1. 문제의 소재 .....	136
2. 자의적인 감축대상 국내보조 분류 문제 .....	137
3. AMS 계산 과정에서 제기되는 문제 .....	138
4. 입법을 통한 해결 방안 .....	140
(1) 현행 농업협정상 정의 조항 개정 .....	140
(2) 농업협정 제18조 제4항 개정을 통한 해결 가능성 .....	141
 제8장 결론 .....	 143
 참고문헌 .....	 147
 Abstract .....	 161

## 인용된 WTO 분쟁표

<i>US-Gasoline</i>	Appellate Body Report, United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/AB/R (1996)
<i>EC-Bananas III</i>	Appellate Body Report, European Communities -Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/AB/R (1997)
<i>US-Wool Shirts and Blouses</i>	Appellate Body Report, United States-Measures Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India, WT/DS33/AB/R (1997)
<i>India-Patents</i>	Appellate Body Report, India-Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products, WT/DS50/AB/R (1997)
<i>US-Shrimp</i>	Panel Report, United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product, WT/DS58/R (1998)
<i>EC-Computer Equipment</i>	Appellate Body Report, European Communities-Customs Classification of Certain Computer Equipment, WT/DS62/AB/R (1998)
<i>EC-Poultry</i>	Appellate Body Report, European Communities Affecting Importation of Certain Poultry Products, WT/DS69/AB/R (1998)
<i>EC-Hormones</i>	Appellate Body Report, European Communities-Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/AB/R (1998)
<i>US-Section 310 Trade Act</i>	Panel Report, United States-Sections 301-310 of the Trade Act 1974, WT/DS152/R (1999)
<i>US-FSC</i>	Appellate Body Report, United States-Tax Treatment for "Foreign Stales Corporations", WTO/DS108/AB/R (2000)

<i>Korea-Beef</i>	Panel Report, Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, WT/DS161/R, 169/R (2000)
<i>Korea-Beef</i>	Appellate Body Report, Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, WT/DS161/AB/R, 169/AB/R (2001)
<i>US-Hot Rolled Steel</i>	Appellate Body Report, United States-Anti-Dumping Measures on Certain Hot-Rolled Steel Products from Japan, WT/DS184/AB/R (2001)
<i>Canada-Dairy</i>	Appellate Body Report, Canada-Measures Affecting Dairy Export, WT/DS103/AB/RW. 113/AB/RW (2002)
<i>US-Upland Cotton</i>	Panel Report, United States-Subsidies on Upland Cotton, WT/DS267/R (2004)
<i>US-Upland Cotton</i>	Appellate Body Report, United States-Subsidies on Upland Cotton, WT/DS267/AB/R (2005)
<i>EC-Chicken Cuts</i>	Appellate Body Report, European Communities-Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts, WT/DS269/AB/R, 286/AB/R (2005)
<i>US-Gambling</i>	United States-Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, WT/DS285/AB/R (2005)
<i>US-Upland Cotton</i>	Article 21.5 Panel Report, United States-Subsidies on Upland Cotton, WT/DS267/RW (2007)
<i>US-Agriculture Subsidies</i>	United States-Subsidies and Other Domestic Support for Corn and Other Agricultural Products (DS357), Panel established, but not composed on (2007)

<i>Mexico-Olive Oil</i>	Panel Report, Mexico-Definitive Countervailing Measures on Olive Oil from the European Communities, WT/DS341/R (2008)
<i>US-Clove Cigarettes</i>	Appellate Body Report, United States-Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes, WT/DS406/AB/R (2012)
<i>China-Rare Earths</i>	Panel Report, China-Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum, WT/DS433/R (2014)
<i>China-Rare Earths</i>	Appellate Body Report, China-Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum, WT/DS433/AB/R (2014)
<i>China-Domestic Support</i>	China-Domestic Support for Agricultural Producers, complaint by the United States (DS511), Request for Consultations (2016)
<i>China-TRQs</i>	China-Tariff Rate Quotas for Certain Agricultural Products, complaint by the United States (DS517), Request for Consultations (2016)
<i>US-NMEs</i>	United States-Measure Related to Price Comparison Methodologies, complaint by China (DS515), Request for Consultations (2016)
<i>Russia-Tariff Treatment</i>	Panel Report, Russian-Tariff Treatment of Certain Agricultural and Manufacturing Products, WT/DS485/R (2016)
<i>Thailand-Sugar Subsidies</i>	Thailand-Subsidies concerning Sugar, complaint by Brazil (DS507), Request for Consultations (2016)



## 약어표

AMS	Aggregate Measurement of Support
AOA	Agreement on Agriculture
CIF	Cost, Insurance and Freight
CTAMS	Current Total AMS
DSU	Understanding on the Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes
FBTAMS	Final Bound Total AMS
FERB	Fixed External Reference Price
FOB	Free on Board
GATT 1994	General Agreement on Tariffs and Trade 1994
ICJ	International Court of Justice
Modality Agreement	Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme (MTN/GNC/MA/W/24)
PCIJ	Permanent Court of International Justice
SCM	Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
WTO	World Trade Organization
WTO Agreement	Agreement Establishing the World Trade Organization
중국 가입의정서	WTO Protocol on the Accession of the People's Republic of China (WT/L/432) (2001)

# 제1장 서론

## 제1절 문제의 제기

1995년 우루과이 라운드의 결과로 출범한 WTO 체제는 회원국에 대한 통일적 법체계를 구성<sup>1)</sup>하여 회원국 전체에 적용될 수 있는 규범 창설에 합의하였다. WTO 체제는 상품 무역을 넘어서서 서비스 무역, 지식재산권, 무역투자, 그리고 그간 다자에서 사실상 규율하지 못했던 농산물 교역<sup>2)</sup>도 체제 내로 편입<sup>3)</sup>시켰다고 평가되고 있다.

그러나 WTO가 설립되고 난 이후의 첫 번째 다자 라운드이자 개도국 개발(development)을 핵심 의제로 출범한 도하 라운드(Doha Development Agenda)<sup>4)</sup> 협상은 장기간 답보 상태에 빠지게 되었다. 아울러 인도, 중국 등 신흥개도국의 부상으로 개도국이면 일률적으로 부여받았던 개도국 특별대우를 과연 모든 개도국에게 부여하는 것이 합당한지에 관한 논란이 생기게 되었다. 더구나 ‘미국 우선주의(America First)’를 기치로, 힘에 바탕을 둔 양자 외교에 중점을 두는 미국 트럼프 행정부의 출범은 이미 협상 영역에서는 답보 상태에 빠진 WTO 체제를 더욱 위태롭게 하고 있다. 최근 국제 사회는 ‘국제화(globalization)’를 내세우던 기조에서 보호주의로 회귀하는 움직임이 있으며, 브렉시트(Brexit) 등 자국의 이익을 위해서라면 다자 체제에서 이탈할 수 있다는 움직임<sup>5)</sup>이 심심치 않게 벌어지고<sup>6)</sup> 있다.

---

1) 정인섭, 『신국제법 강의』, (박영사, 2017) 제1047면 참조.

2) <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm3\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm)>, 2017. 10. 5. 최종방문.

3) 정인섭, *supra* note 1, 제1048면 참조.

4) DDA 협상을 의미하며, 2001년 카타르 도하에서 출범한 다자 라운드이다.

5) 트럼프 당선 직후 2017년 1월 TPP(Trans-Pacific Partnership) 탈퇴 발표, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/jan>

그동안 미국은 DDA 협상에서 개도국 특별대우<sup>7)</sup>를 주장하는 인도, 중국 등에 대하여 급속한 경제 성장에 걸맞은 추가적인 기여를 요구하며 대립하여 왔다. 미국은 DDA 협상에서 인도, 중국 등의 국가는 이들의 경제 규모<sup>8)</sup>를 고려할 때 아프리카 등의 개도국과 동일한 카테고리의 개도국으로 볼 수 없다는 입장이다. 그에 반하여 인도, 중국 등은 우루과이라운드 출범 당시의 불균형이 현재까지 누적되어 있으므로 그에 대한 보상 차원에서 개도국 특별대우가 계속 유지되어야 한다는 입장으로 대립하고 있다. 이와 같은 미국과 인도, 중국 등의 주요 강대국들의 입장 대립은 DDA 협상 진행을 더욱 어렵게 하고 있다. 최근 아르헨티나에서 개최된 제11차 WTO 각료회의에서 미국은 일체의 협상 성과에 대하여 거부권을 행사하면서<sup>9)</sup> 우루과이라운드와 도하 라운드를 거치면서 확립된 다자무역규범을 만들던 방식에 중대한 의문을 제기한 바 있어 DDA 협상 진척은 더욱 어려울 전망이다. 미국의 다자 체제에 대한 무관심과 그에 따른 WTO 협상 동력 상실이 가속화되는 상황은 역설적으로

---

[uary/US-Withdraws-From-TPP>](https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-agreement/) 2017.11.5. 최종방문. 파리협정 탈퇴 발표 <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-agreement/>> 2017.11.5. 최종방문.

- 6) 트럼프 행정부에서 미국의 통상 정책을 이끌고 있는 USTR(United States Trade Representative)의 Robert Lighthizer 대표는 양자 무역을 선호한다고 밝혔는데, 이는 미국의 통상정책이 의사 결정까지 장기간이 소요되어 비효율적인 다자 협상 방식 대신 힘에 바탕을 둔 양자 체제로 전환되었음을 시사한다. 이에 더하여 트럼프 대통령은 2017년 11월 아시아태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 정상회의에서 미국이 지식재산권 보호, 공정·균형 있는 시장접근 등 WTO의 기본 원칙을 준수하고 있음에도 공정하게 대우받지 못했다고 지적하며, WTO는 모든 국가가 규범을 준수하고 주권을 존중할 때에만 적절히(properly) 기능할 수 있다고 발언하였다. 아울러, 주권을 제약하는 거대 무역 협정 대신 공정하고 호혜적인 양자 무역 협정을 추진하겠다고 선언하였다.
- 7) 이른바 Special and Differential Treatment(S&DT)로서, 개도국에게 선진국에 비하여 이행기간, 관세 감축 구간 등에서 특별대우를 제공하는 것이다. 개도국 특별대우는 도하 라운드의 핵심(integral part)으로 기능한다.
- 8) 미국의 GDP는 19조 3,621억USD인데 반하여, 인도는 2조 4,390억USD, 중국은 11조 9,375억USD에 해당(2017 IMF 기준)하는바, 이들 신흥개도국들이 최빈개도국(Least-developed countries) 등과 동일하게 볼 수 없다는 것이다.
- 9) <<https://www.reuters.com/article/us-trade-wto/wto-meeting-ends-in-discord-ministers-urge-smaller-scale-trade-talks-idUSKBN1E71IJ>> 2017.12.26. 최종방문. 최근 DDA 협상 논의는 김호철, “WTO DDA 최근 협상동향과 전망”, 통상법률 제127호 (2016) 참조.

WTO 분쟁 시스템의 중요성을 부각시키고 있다. 아직까지 WTO 규범만이 국제적으로 합의된 무역 규범으로 유일하고, WTO 협상 진전 가능성이 희박해짐에 따라 현행 규범이 계속하여 적용될 가능성 또한 높아지고 있는 것이다. 그에 따라 현재 적용되고 있는 WTO 규범의 이행과 그와 관련된 해석론도 갈수록 중요해지는 것은 당연할 것이다.

농업보조금의 규모나 지급 시기, 수혜자 등은 각국의 법령, 예산 등에 따라 결정되며, 그 과정에서 각국 정부는 WTO 농업협정에 규정된 국내 보조 규율을 준수해야 하는 제약을 받고 있다. 이처럼 농업보조금의 영역은 모든 회원국이 WTO 농업협정의 규정을 준수해야 한다는 구속적 법규범의 측면을 가질 뿐 아니라, 주권적 영역과 국제통상 규범이 교차하는 분야이기도 하다. 이 중에서 무역왜곡적인 성격을 가지는 농업보조금은 WTO 농업협정과 그 부속서의 AMS(Aggregate Measurement of Support, 이하에서 'AMS'라고 한다) 규정에 따라 계산된 금액을 상한으로 지급할 수 있는데, 농업협정 제1조에서는 ① '부속서3에 따르고(in accordance with)', ② '양허표에 포함된 보조자료 등을 고려하여(taking into account)' 계산하도록 규정하고 있다. 회원국들은 1995년 WTO가 출범할 때 양허표(Schedule)를 제출하면서 농업협정 부속서에 따라 1986년부터 1988년을 기준연도로 계산하여 각국이 지급할 수 있는 최대한의 무역왜곡 국내보조 금액을 인정받았다. 그러나 WTO가 출범한 이후에 가입한 신규 가입국의 경우에는 가입 협상 등에 따라 농업협정 부속서3에 명시된 1986년부터 1988년까지의 연도가 아닌 다른 연도를 기준으로 AMS를 산정하고 있다.

WTO 규범은 통일적인 법체제라는 특징을 가지며, 회원국이라면 동일한 법규범의 구속을 받게 되는 것이 원칙이다. 이에 따라 WTO 가입 시기에 따라 과연 WTO 규범에 따른 국내보조 의무를 다르게 적용받는 것이 WTO의 통일적 법체제를 약화시키는지의 문제는 검토할 필요가 있다고 할 것이다. 이는 구체적으로 현행 농업협정 제1조의 해석을 WTO 설립 당시의 원 회원국의 경우에는 ①에 따른 부속서를 우선시키고, 신규 가입국이라면 ②에 따른 양허표를 우선시키는 것으로 해석하는 것이 가능한지의 문제로서, 동일한 조항을 당사자별로 다르게 해석하여 다른 의무를 부담하는 것으로 해석하는 것이 허용되는지의 문제이다. 만

일 모든 회원국에 대하여 ①과 ②가 동일하게 적용된다고 보면 WTO 가입 시기와 무관하게 WTO 회원국이면 모두 일률적으로 농업협정 부속서에 규정된 바에 따라 AMS를 산정하는 것으로 해석하여야 할 것이다. 그러나 가입의정서와 그에 따른 양허표는 다른 WTO 회원국과의 협상의 결과물로서의 법적 효력이 인정된다고 할 것이다. 만일 농업협정 문언과는 다른 사항이 가입의정서 및 그에 따른 양허표에 기재된 경우라면 농업협정 문언과는 다른 법적 효과를 의도하겠다는 것이 당사자의 의사이고, 당사자의 의사에 조약의 구속력을 인정할 수 이상 양허표에 기재된 대로의 효력을 인정하는 것으로 해석하는 것이 타당하다고 할 것이다.

이러한 상황에서 미국은 2016. 9. 13. 중국을 상대로 밀, 쌀 및 옥수수 품목의 국내보조가 WTO 농업협정에서 정하고 있는 상한을 초과하였다고 WTO에 제소<sup>10)</sup>(*China-Domestic Support*)하였다. 곧이어 미국은 12. 12. 동일 품목인 밀, 쌀 및 옥수수의 TRQ<sup>11)</sup>(Tariff Rate Quota) 소진율이 낮다는 점을 문제삼아 중국을 WTO에 제소<sup>12)</sup>(*China-TRQs*)하였다. 중국도 12. 12. 미국을 상대로 시장 지위 불인정을 이유로 WTO에 제소<sup>13)</sup>(*US-NMEs*)하여 양국 간 무역 분쟁이 지속적으로 이어지고 있다. 그 중에서도 미국과 중국의 농업보조금 분쟁은 WTO 농업협정상의 감축대상 국내보조 규정이 본격적으로 다루어지게 되는 중요한 사건이 될 것으로 예상<sup>14)</sup>되고 있다. 특히 동 분쟁은 신규 가입국인 중국 가입의정

10) <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds511\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds511_e.htm)> 2017.11.5. 최종방문

11) 농산물에 적용되는 일종의 이중관세 제도로써, 일정한 물량을 수입할 때까지는 저율의 in-quota 세율이 적용되고, 해당 물량이 소진된 이후 수입되는 물량에 대하여는 고율의 out-quota 세율이 적용되는 제도를 의미한다. 이 경우 in-quota 세율은 세계무역기구협정 등에 의한 양허관세 규정에 따라 시장 접근물량에 적용되는 세율을 의미한다.

12) <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds517\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds517_e.htm),> 2017.11.5. 최종방문.

13) <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds515\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds515_e.htm),> 2017.11.5. 최종방문.

14) Brink, Lars · Orden, David, "The United States WTO Complaint on China's Agricultural Domestic Support: Preliminary Observations", *Conference Paper presented at the annual meeting of the International Agricultural Trade Research Consortium* (2016), 제18면 이하 참조.

서와 양허표가 쟁점일 것인바, 과연 신규 가입국에게 기존 회원국과 다른 의무를 부담시키는 것이 허용되는가가 문제될 것이다. 즉, WTO 농업협정이 모든 회원국에 대하여 일률적으로 적용되어야 함에도 불구하고 특정 회원국, 그 중에서도 특히 신규 가입국이 가입 협상을 통하여 양허표에 농업협정과는 다른 의무를 포함하는 경우, 농업협정과 양허표 중에서 무엇이 우선할 것인지가 쟁점으로 부각될 전망이다.

만일 분쟁패널에서 농업협정과는 다르게 기재된 신규 가입국 양허표에 법적 효력이 우선된다고 인정될 경우, 기존 회원국과의 권리·의무 관계에 중대한 변경을 가져올 것이다. 이 경우 기존 농업협정 규정에 따라 국내보조 의무를 계속 부담하는 원 회원국, 또는 신규 가입국이지만 양허표에 별도의 기재를 포함시키지 못한 회원국들을 중심으로 현행 규정의 개정 요구가 거세질 전망이다.

한국에서 WTO 농업협정 분야에 관한 연구는 2001년의 *Korea-Beef* 사건<sup>15)16)</sup>의 피소 이후 상대적으로 부족한 실정이다. 농산물 무역 분쟁 관련 연구가 수입 농축산물 검역 현안 등과 밀접하게 관련된 위생 및 식물위생조치(Sanitary and Phytosanitary) 분야에 비하여 활발하지 않은 이유로는 WTO 농업협정을 정면으로 다룬 WTO 분쟁<sup>17)</sup>이 많지 않다는 점을 꼽을 수 있을 것이다.

그동안 *Korea-Beef* 사건은 감축대상 국내보조 및 AMS 계산에 관하여 WTO 농업협정상 국내보조에 관한 교과서적인 사례로서 인용<sup>18)</sup>되어 왔다. 그러나 *Korea-Beef* 사건은 WTO 원 회원국인 한국이 양허표상의

15) <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds161\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds161_e.htm)>, 2017.11.5. 최종방문.

16) McMahon, Joseph, *The WTO Agreement on Agriculture, A Commentary* (Oxford University Press, 2006), 제72면은 *Korea-Beef* 사건을 WTO 분쟁패널에서 국내보조를 본격적으로 다룬 첫 사건으로 평석하고 있다.

17) WTO 제소 시 WTO 농업협정을 분쟁의 대상 협정으로 적시한 분쟁은 현재까지 80건으로, 반덤핑 분쟁 119건, 보조금 분쟁 116건에 비하여 적고, 시장접근(Market Access)과 수출보조(Export Competition)에 집중되어 있다. <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_agreements\\_index\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm)> 2017.11.5. 최종방문. 국내보조와 관련된 분쟁 등은 송주호, 임송수, 정다운, 김수지, “WTO 농업보조금 분쟁사례 분석과 시사점”, 정책연구보고서, 한국농촌경제연구원 (2013) 참조.

18) Brink 등, *supra* note 14, 제18면; McMahon, Joseph, *supra* note 16, 제72면 참조.

보조자료에서 포함시키지 않았던 쇠고기의 AMS 계산이 문제되었던 것으로, 가입 협상에 의한 양허표가 포함되는 신규 가입국의 경우에까지 일률적으로 적용된다고 일반화하기는 어렵다고 할 것이다. 오히려 신규 가입국이 가입의정서 및 양허표에 농업협정 부속서와 다르게 기재한 경우라면 *Korea-Beef* 사건에서 판시한 바에 따르더라도 양허표 기재에 우선적 효력을 부여할 수 있다는 결론이 가능하다고 할 것이고, 본 연구에서는 이 점을 중심으로 다루고자 한다.

현재 우리는 쌀 관세화, 한미 FTA 개정협상, 한·메르코수르 FTA 등 전례 없이 복잡하고 다각화된 통상 환경에 처해 있으며, 대다수의 수출 강대국들은 우리 농산물 시장 개방을 강력하게 요구하고 있다. 그런데 FTA 등의 지역협정에서는 대부분 농산물 관세 인하 등의 시장 접근 조항만 포함하고 있을 뿐, 농업보조금 관련 조항을 포함하는 경우는 드물다. 이는 농업보조금이 관세율 인하와 같이 양자적인 차원에서 접근할 수 없고, 다자적인 차원에서 해결이 가능한 문제이기 때문이다.

WTO 농업협정은 회원국별로 지급할 수 있는 농업보조금 종류를 세분화하고 상한을 설정하여 규율하고 있다. 이러한 규율은 각국이 농업 정책을 운용할 때 제약 조건으로 기능한다. 이에 본 연구는 시장 가격 지지적인 특징을 가지는 감축대상 국내보조의 AMS 산정에 관한 쟁점을 분석하고, WTO 농업협정에서 규정하고 있는 감축대상 국내보조 조항을 *Korea-Beef* 사건 판시와 비교하여 비판적으로 분석하고자 한다. 그 중에서도 특히 WTO 출범 당시의 원 회원국과 WTO 출범 이후의 신규 가입국을 비교하여 감축대상 국내보조인 AMS를 산정할 때의 쟁점을 중심으로 검토하고자 한다. 특히 현행 농업협정상 국내보조가 가지는 체계적인 문제점을 중심으로, 농업협정 및 부속서, 그리고 양허표 사이의 우열 관계를 연구하고자 한다. 이를 위하여 원 회원국과 신규 가입국에 대하여 농업협정 부속서 3에 명시된 AMS 구성 요건이 어떻게 적용되는지를 살피고, 원 회원국과 신규 가입국에 대하여 농업협정과 양허표 간의 우열 관계가 다르게 되는 점을 살필 것이다. 이를 통해 실제 분쟁에서 어떤 요소가 검토되어야 하는지를 살펴 *China-Domestic Support* 사건을 전망하고자 한다.

현재 미국과 중국 사이의 무역 분쟁, 그리고 향후 우리로서도 농업 보

조금이 WTO 농업협정을 위반하였다는 이유로 제소당할 가능성을 배제

할 수 없는 점을 고려하면 WTO 농업협정상의 국내보조 규율을 정밀히 연구할 필요가 있을 것이다. 한편, 우리로서도 다른 국가의 농업보조금이 WTO 농업협정을 위반하는 경우 WTO 분쟁패널에 적극적으로 제소하여 이익의 균형을 모색하는 것이 필요할 것인바, 그러한 관점에서도 감축대상 국내보조 규정을 어떻게 해석하는지의 문제는 중요하다고 할 것이다. 특히, 신규 가입국에 해당하는 중국, 대만, 베트남, 러시아 등과의 농산물 교역이 증가하고 그에 따른 분쟁도 증가하는 현실을 고려할 때, 이들 국가의 농업보조금이 어떻게 규율되고, 어떤 기준에 따라 운용되어야 하는지를 살피는 것은 의미가 크다고 할 것이다.

한편, 본 연구에서 다루는 쟁점은 국제법 일반에서 다자 조약의 가입시 신규 가입국의 의무가 원 회원국과 다르게 되는 경우를 해석하는데 의의가 있다고 할 것이다. 대부분의 다자 조약은 원 회원국 간에 협상의 결과로 작성되고, 신규 가입국의 특별한 사정 등은 원래의 조약에 편입되지 못하는 경우가 다수이다. 이 경우, 신규 가입국이 유보 없이 기존에 규정된 다자 조약상의 의무를 부담하고자 하는 경우는 별론으로 하되, 가입 협상에서 기존 회원국과는 다른 조건으로 협상이 이루어진 경우 기존 조약상의 의무 규정이 신규 가입국에 어떻게 적용되는지의 문제가 발생할 수 있다. 유보가 허용되지 않는 WTO 협정에서도 가입의정서 및 양허표에 따른 상이한 의무 부담이 허용되고 이러한 결과가 형평성에 배치된다고 볼 수 없다고 해석하는 이상, 위 해석론은 동일한 성질을 가지는 다자 조약 체제에서의 국가 간 의무에도 확대되어 적용될 수 있을 것이다. 또한, 본 연구를 통하여 단일 조약 내에서 국가가 부담하는 의무들 간의 내용이 상충되는데 효력의 우열을 결정하는 조항이 없는 경우에 있어서의 해석 지침으로 기능할 수 있을 것으로 보인다. 특히 다자 조약 체계를 구성하는 개별 문건들이 조약 문언상으로는 동등한 효력이 있지만 내용상으로 상이한 경우의 해석에 활용할 수 있을 것으로 보인다.



## 제2절 연구의 방법 및 논문의 구성

본 연구는 농업협정에서 다루고 있는 감축대상 국내보조 중에서도 가격지지 분야에 중점을 두고자 한다. 농업협정에서 정의하고 있는 감축대상 국내보조의 정의를 중심으로 회원국들이 자국이 부담하게 될 양허 내용을 구체적으로 기재한 양허표와 농업협정간의 관계 및 감축대상 국내보조를 측정하는 AMS의 구성 요건 등을 살필 것이다.

본 연구에서는 감축대상 국내보조를 해석할 때 비엔나 조약법에 의하여 종합적, 전체적으로 해석하여야 하며, 그동안의 WTO 분쟁 사례를 통해 확인한 감축대상 국내보조의 구성 요소에 대하여 비판적으로 고찰하여 현행 농업협정이 가지는 문제점 등을 분석할 것이다.

이에 따라 농업협정에서 규정하고 있는 감축대상 국내보조를 농업협정문, 부속서, 가입의정서 및 양허표 등을 종합적으로 검토하고자 한다. 보다 구체적으로는 WTO 설립 당시의 기존 회원국에 적용되는 규범과, WTO 출범 이후에 가입한 국가가 양허표에 별도로 기재한 경우의 국내보조 조항이 다르게 해석될 수 있는지를 살펴, 회원국별로 WTO 가입 시기에 따라 국내보조 조항을 별개로 해석하는 것이 가능한지를 고찰할 것이다.

본 논문의 구성은 제2장에서 국내보조가 WTO 농업협정에 포함되게 된 연혁 및 관련 문헌 등의 선행 연구를 하고, 농업협정문이 규율하고 있는 감축대상 국내보조 조항을 분석하는 것으로 시작할 것이다. 이를 위해 감축대상 국내보조항이 WTO 협정에 포함되게 된 GATT 당시의 Harberler Report, 우루과이 라운드 당시의 문건 등을 참조할 것이다. 다음 부분에서는 농업협정에서의 감축대상 국내보조 규율을 살피고, 감축대상이 아닌 국내보조, 보조금 협정, 수출보조 등과 비교할 것이다.

제3장에서는 농업협정상 감축대상 국내보조를 비엔나 조약법에 따라 해석할 것이다. 비엔나 조약법에 따라 문언적 해석을 하고, 대상과 목적,

그리고 문맥을 고려하여 해석한 다음, 후속 합의나 추후 관행으로 고려할 사항이 있는지를 검토할 것이다.

제4장에서는 현행 농업협정상의 국내보조 규율이 가지는 체계적 문제점에 관하여 살필 것이다. 이를 위해 농업협정 본문과 부속서의 해당 조항을 살피고, *Korea-Beef* 사건, *US-Upland Cotton*<sup>19)</sup> 사건 등 국내보조가 다루어진 WTO 분쟁 사례에서 패널 및 항소기구 판시 등을 비판적으로 검토할 것이다. 특히 농업협정과 양허표와의 관계를 원 회원국과 신규 가입국의 경우로 나누어 살필 것이고, 신규 가입국 중에서도 특히 중국 가입의정서를 중심으로 해석하고자 한다.

제5장에서는 농업협정상 국내보조의 해석론을 살필 것이다. 구체적으로 농업협정 부속서3에서 규정하고 있는 AMS의 구성 요건별로 검토할 것인데, 그 중에서도 특히 ‘고정외부참조가격’과 ‘대상 물량’ 요건의 분석에 집중할 것이다. 이 부분은 *Korea-Beef* 사건의 판시를 비판적으로 검토하고, 원 회원국과 신규 가입국으로 나누어 개별적으로 구성 요건을 분설하고자 한다.

제6장은 국내보조 양허 위반으로 분쟁 패널에 회부된 사례를 살피고, 패널에서의 판단 기준과 구제수단을 검토하는 순서로 검토할 것이다.

제7장은 원 회원국과 신규 가입국 간에 감축대상 국내보조 의무를 다르게 판단하는 것이 WTO 규범의 통일적 법체제를 약화시키는지 등 국내보조와 관련된 일련의 법적인 문제들을 검토하고, 그에 따른 해결 방안을 제시하고자 한다. 우선, 통일적 법체제의 약화 가능성과 파편화 문제에 관하여는 WTO 규범에 따른 회원국의 의무의 성질을 규명하고, 그에 따라 회원국 간에 다른 의무를 부담하더라도 통일성 원칙에 어긋나는 것은 아니라는 점을 살필 것이다. 또한 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 농업협정과 양허표 사이의 효력의 우열 조항을 두거나, 감축대상 국내보조의 구성요건을 수정하는 대안을 제시할 것이다. 다음으로는 보조금 협정과 관련된 농업협정 제13조의 문제를 검토할 것인데, 농업협정의 이행기간이 이미 종료된 현재에 있어 농업협정에 따라 지급된 국내보조에 관하여 보조금 협정상의 조치가 가능한지가 논점이다. 이에 관하여는

---

19) <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds267\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm)> 2017.11.5. 최종방문.

이행기간이 종료되었더라도 농업협정에 따른 평화 조항의 효력이 계속 적용되어야 한다는 이유를 중심으로 분석할 것이다. 마지막 부분에서는 감축대상 국내보조를 운영하면서 제기되는 제도적인 문제에 관하여 살필 것인데, 자의적인 분류 가능성과 AMS 계산 과정에서의 문제를 중점으로 검토할 것이다. 이 부분에서는 현행 농업협정에 감축대상 국내보조 정의 조항을 명확하게 개정하거나, 농업협정 제18조 제4항을 개정할 필요가 있다는 입법론을 제시하겠다.

본 연구는 가격지지적인 요소를 가지는 감축대상 국내보조에 한정하여 분석하고자 한다. 따라서 가격지지적인 국내보조가 아닌 비면제 국내보조, 기타 국내보조 등은 연구 범위에서 제외하며, 감축대상 국내보조가 아닌 그린박스, 블루박스, 개발 보조 등도 검토에서 제외하기로 한다. 따라서 본 연구에서 언급하는 국내보조는 시장가격지지 성격을 가지는 감축대상에 해당하는 국내보조를 의미하며, 그에 따라 무역과 생산에 영향을 준다고 가정한다.

또한 본 연구에서는 가입의정서와 양허표에 기재된 감축대상 국내보조 조항을 중심으로 분석할 것이므로, 신규 가입국의 경우 가입의정서의 개정으로 권리, 의무의 추가, 변경 등이 가능한지의 연구는 본 연구에서 제외하기로 한다.

## 제2장 농업협정상 국내보조의 의의 및 특징

### 제1절 국내보조의 정의

#### 1. 신호등 체계로 구성된 농업협정의 국내보조 규율

WTO 농업협정에서 국내보조는 무역을 왜곡시키는가에 따라 다르게 규율되고 있는바, 무역왜곡 효과가 있어 회원국에게 감축 의무를 부담시키는 감축대상 국내보조(Amber Box), 생산을 제한하는 조건 하에 지급하므로 감축 의무에서 제외되는 생산제한 하의 국내보조(Blue Box), 생산과 무역에 미치는 영향이 최소화되어 무역왜곡효과가 없다고 보아 제한 없이 지급이 허용되는 허용보조(Green Box) 등 세 가지 색으로 된 신호등 체계로 구성되어 있다. WTO 보조금협정이 허용 보조금(Permitted Subsidy), 조치 가능 보조금(Actionable Subsidy), 금지 보조금(Red Box)으로 규정하고 있는 것과는 달리, WTO 농업협정문 자체에서 금지하는 보조금은 없다<sup>20)</sup>.

이상과 같은 여러 국내보조 중에서 본 연구에서 다루는 감축대상 국내보조는 생산과 무역에 영향을 주어 무역왜곡 효과가 있는 국내보조를 의미하는데, 보조금을 지급받으면 필연적으로 과잉 생산 및 수출로 이어져

---

20) <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/agboxes\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm)> 2017.10.7 최종방문. 농업협정 일반에 관한 사항은 법무부, 『농업통상법』(1999), 한국국제경제법학회; 『국제경제법』(박영사, 2013), 고무로 노리오; 『국제경제법』(일조각, 2010); 일본국제경제법학회, 『국제경제법의 쟁점, 통상·투자·경쟁』(박영사, 2014); Bhala, Raj, "International Trade Law: An Interdisciplinary, Non-Western Textbook" (LexisNexis, 2015); 마재신, "WTO의 농업협정에 대한 이해", 통상법률 제30호(1999); 전정기, "WTO 농업협정의 이행에 관한 연구, 시장접근, 수출보조, 그리고 국내지지를 중심으로"; 통상법률 제55호(2004); 고용부, "WTO 농업협정상의 국내지지 규율 연구", 통상법률 제58호(2004); 김은영, "WTO 협정, 주요국 농업보조금 현황과 과제", 무역연구 제12권 제2호(2016) 참조.

무역을 왜곡시키는 효과가 있다고 보아 농업협정에서 일정한 규율을 가하고 있다. 본 연구에서 다루는 국내보조는 감축대상 국내보조로서, WTO 농업협정에 규율된 경위부터 살피는 것으로 논의를 전개하고자 한다.

## (1) GATT의 국내보조 논의와 1958 Haberler Report

### 1) 하바나 현장에서의 국내보조 논의

현행 WTO 농업협정에서 감축대상 국내보조는 영문으로 Domestic Support<sup>21)</sup>로 규정되어 있다. 농산물에 적용되는 농업협정상의 Domestic Support는 GATT에서 규정했던 보조금인 Subsidy<sup>22)</sup>와는 영문으로는 다르게<sup>23)</sup> 규정되어 있으나, 실질적으로는 동일한 의미를 가진다고 해석된다. 이처럼 농산물은 WTO 체제가 1995년 출범하기 이전부터 적용되던 GATT 규범(General Agreements on Tariffs and Trade, 관세와 무역에 관한 일반협정)<sup>24)</sup>에서도 원칙적으로 포함되었다. 그러나 GATT 규범을 적용하는데 있어 농산물에 관하여는 다수의 예외가 허용되었기에 불완전하게 규율하였다고 평가<sup>25)</sup>되고 있다. 이는 대부분의 국가에서 농업은 정치적으로 민감성이 큰 부문으로, 제조업 등 일반 산업 부문에 비해 열악하기 때문에 국가의 보호가 필요한 부문으로 인식<sup>26)</sup>되고 있다는 점이

---

21) WTO 농업협정 제6조(Domestic Support Commitments)과 제7조(General Disciplines on Domestic Support)에서는 국내보조를 Domestic Support라고 표기하고 있다.

22) 1947 GATT Article XVI에서는 Subsidies라는 표제 하에 보조금 일반을 규정하고 있다.

23) 1959년에 구성된 GATT Subsidy 패널은 Subsidy 자체를 정의하기는 불가능하고, 이에 대한 개념을 합의할 필요는 없다고 판시한 바 있다(Negotiating Group on Subsidies and Countervailing Measures, *Subsidies and Countervailing Measures* (MTN.GNG/NG10/W/4) (1987), 제49면 참조).

24) 1994 GATT를 의미하며, 번역문은 ‘관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)에 의 대한민국 가입을 위한 의정서(발효일 1967.4.14., 다자조약 제243호)’에서 발췌<<http://law.go.kr/trtySc.do?menuId=0&subMenu=8&query=1994#AJAX>> 2017. 5. 10. 최종방문.

25)<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/ag\\_intro01\\_intro\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro01_intro_e.htm)> 2017.11.5. 최종방문. Cardwell, Michael, "Agriculture", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.58. No.4 (2009) 참조.

고려<sup>27)</sup>된 것으로 보인다.

GATT에서 보조금 관련 논의가 나오게 된 출발점은 국제무역기구(ITO) 설립에 관한 하바나 헌장(Havana Charter)<sup>28)</sup>에서 찾을 수 있다. 하바나 헌장은 제25조에 보조금 일반에 대하여 규정하고, 제27조에서는 1차 상품(Primary Commodities)에 대한 특별대우를 명시하고 있었다. 즉, 1차 상품과 관련된 국내 가격(price)이나 국내 제조업자의 소득(return)을 안정시키기 위해 일정한 요건<sup>29)</sup>을 충족하고, 수출 가격과 무관하게 독립적으로 설계된 경우라면 보조금이 아니라고 규정하고 있었던 것이다. 한편, 하바나 헌장 제28조 제1항<sup>30)</sup>에서는 자국 내에서 1차상품의 수출을 직간접적으로 유지하거나 증가시키는 여하한 형태의 보조금을 지급하는 회원국에 대하여 세계 무역(World Trade)에서 해당 품목의 공정한 몫을 초과하는 결과를 가져와서는 안된다고 규정하고 있었다.

이러한 하바나 헌장의 보조금 규정은 GATT 규정으로 일부 흡수되었는데, GATT 제16조에서 보조금 일반에 대하여 규율하게 되었다.

---

26) 이재욱, 『WTO 농업협상의 전개과정과 평가』 (한국농촌경제연구원, 2005), 제15면 참조.

27) Lamp, Nicolas, "How Some Countries Became 'Special': Developing Countries and the Construction of Difference in Multilateral Trade Lawmaking", *Journal of International Economic Law*, Vol.18, No.4 (2015), 제751면에서는 주도적 역할을 했던 미국이 농업 부문의 예외를 주장한 것으로 서술하고 있다.

28) United Nations, *Final Act and Related Documents*, Conference on Trade and Employment (Havana, 1948) 참조.

29) ITO가 다음 요건을 충족시키고 있다고 결정하는 경우에 그러한바, 하바나 헌장 제27조 제1항은 다음과 같다.

- (a) the system has also resulted, or is so designed as to result, in the sale of the commodity for export at a price higher than the comparable price charged for the like commodity to buyers in the domestic market: and
- (b) the system is so operated, or is designed so to operate, either because of the effective regulation of production or otherwise, as not to stimulate exports unduly or otherwise seriously prejudice the interests of other Members.

30) Article 28(Undertaking regarding Stimulation of Exports of Primary Commodities)

- 1. Any Member granting any form of subsidy, which operates directly or indirectly to maintain or increase the export of any primary commodity from its territory, shall not apply the subsidy in such a way as to have the effect of maintaining or acquiring for that Member more than an equitable share of world trade in that commodity.

GATT 제16조 제1항에서는 소득 또는 가격지지(income or price support)를 포함한 여하한 형태의 보조금의 경우에 적용되었다. GATT 제16조는 직접 또는 간접적으로 수출을 증가시키거나 수입을 감소시키는 보조금에 관하여는 회원국에게 통보 및 협의 의무를 부과하고 수출보조금 지급에 대하여는 회피하도록 규정하고 있었다. 이 때 통보 및 협의 의무<sup>31)</sup>는 하바나 헌장<sup>32)</sup>과 유사하다고 볼 수 있으나, 하바나 헌장에서 수출보조에 관하여는 원칙적으로 금지<sup>33)</sup>하고 있던 것에 비하여 GATT

31) GATT 제16조 Subsidies Section A-Subsidies in General, 제1항 참조.

If any contracting party grants or maintains any subsidy, including any form of income or price support, which operates directly or indirectly to increase exports of any product from, or to reduce imports of any product into, its territory, it shall notify the CONTRACTING PARTIES in writing of the extent and nature of the subsidization, of the estimated effect of the subsidization on the quantity of the affected product or products imported into or exported from its territory and of the circumstances making the subsidization necessary. In any case in which it is determined that serious prejudice to the interests of any other contracting party is caused or threatened by any such subsidization, the contracting party granting the subsidy shall, upon request, discuss with the other contracting party or parties concerned, or with the CONTRACTING PARTIES, the possibility of limiting the subsidization.

32) 하바나 헌장 Section C-Subsidies 제25조 Subsidies in General 참조.

If any Member grants or maintains any subsidy, including any form of income or price support, which operates directly or indirectly to maintain or increase exports of any product from, or to reduce, or prevent an increase in, imports of any product into, its territory, the Member shall notify the Organization in writing of the extent and nature of the subsidization, of the estimated effect of the subsidization on the quantity of the affected product or products imported into or exported from its territory and of the circumstances making the subsidization necessary. In any case in which a Member considers that serious prejudice to its interests is caused or threatened by any such subsidization, the Member granting the subsidy shall, upon request, discuss with the other Member or Members concerned, or with the Organization, the possibility of limiting the subsidization.

33) 하바나 헌장 제26조 Additional Provisions on Export Subsidies 제1항 참조.

No Member shall grant, directly or indirectly, any subsidy on the export of any product, or establish or maintain any other system, which subsidy or system results in the sale of such product for export at a price lower than the comparable price charged for the like product to buyers in the domestic market, due allowance being made for differences in the conditions and terms of sale, for differences in taxation, and for other differences affecting price comparability.

에서는 타국에 해로운 결과를 야기한다는 사실을 인식한다고만 규정하고 금지 규정이 삭제되어 완화<sup>34)</sup>된 형태로 규정되게 되었다. 이는 2차 대전 이후 수출보조를 많이 활용하고 있었던 당시 사정을 감안하여 타협된 것으로 해석된다.<sup>35)</sup>

## 2) GATT 규범에서의 농업보조금 규율

앞에서 살핀 바와 같이 GATT 규범은 1차 산품(Primary Product)<sup>36)</sup>의 수출보조에 대하여는 예외를 두어 금지하지 않고 허용<sup>37)</sup>한 것이 특징이었다. 농업과 같은 1차 산품의 경우에는 세계시장에서의 공정한 몫을 초과하는 상당의 보조금만이 금지될 뿐, 그와 같은 몫을 초과하지 않는 경우라면 허용한 것이다.

이러한 점에서 볼 때, GATT 규범은 대상 품목에 농산물을 포함시키

---

34) GATT 제16조 Section B-Additional Provisions on Export Subsidies 제2항 참조.

The contracting parties recognize that the granting by a contracting party of a subsidy on the export of any product may have harmful effects for other contracting parties, both importing and exporting, may cause undue disturbance to their normal commercial interests, and may hinder the achievement of the objectives of this Agreement.

35) Stoler, Andrew, "The Evolution of Subsidies Disciplines in GATT and the WTO", *Symposium on WTO Litigation: Issues and Reforms*, Institute for International Trade (2009), 제3면 참조.

36) GATT Interpretative Note Ad Article XVI(Subsidies) from Annex I 에 따르면 1차 산품(Primary Product)은 'any product of farm, forest or fishery, or any mineral, in its natural form or which has undergone such processing as is customarily required to prepare it for marketing in substantial volume in international trade'이라고 규정한다.

37) GATT 제16조 Subsidies Section B-Additional Provisions on Export Subsidies 제3항 참조.

Accordingly, contracting parties should seek to avoid the use of subsidies on the export of primary products. If, however, a contracting party grants directly or indirectly any form of subsidy which operates to increase the export of any primary product from its territory, such subsidy shall not be applied in a manner which results in that contracting party having more than an equitable share of world export trade in that product, account being taken of the share of the contracting parties in such trade in the product during a previous representative period, and any special factors which may have affected or may be affecting such trade in the product.



기는 하였으나, 농산물 교역을 저해하는 행위를 실질적으로 규율하는 데는 본질적으로 한계를 가질 수밖에 없었다. 선진국들은 위의 예외 규정을 이용하여 농업 보조금을 대량으로 지급하였는데, 이와 같은 보조금 지급은 과잉 생산을 야기하고, 국내 소비량을 초과하는 생산품에 대한 저가 수출로 이어지는 결과를 초래하였다. 이와 같은 각국의 보호주의적인 농업 정책의 성행이 GATT가 추구하는 자유무역원칙에 오히려 배치된 결과, 농업보조금에 일정한 규율을 도입하여 규제해야 한다는 논의로 이어지게 되었다<sup>38)</sup>.

### 3) 1958 Haberler 보고서

농업보조금을 규율하기 위한 구체적인 노력은 1958년 Haberler 보고서<sup>39)</sup>에서 유래한 것으로 평가된다.<sup>40)</sup> Haberler 보고서는 1957년 11월 GATT 제12차 계약국 회의에서 하버드 대학의 Haberler 교수 등 4명의 경제학자들이 국제 교역 흐름을 분석한 보고서를 의미하는데, 동 보고서는 농업부문의 보호주의(Agricultural Protectionism)<sup>41)</sup>를 다음과 같은 세 가지 유형으로 분류하였다.

첫째는 직접적으로 수입을 저해시키는 조치로서 수입관세, 수량제한, 해외 공급자를 차별하는 국영기업 활동, 국내산 비율 강제<sup>42)</sup> 등을 일컫는다. 이러한 조치는 해외로부터의 수입품 공급을 감소키시거나 제한하여 국내 제조자와 소비자 모두에게 가격 인상을 가져온다.

둘째는 직접적으로 수출을 장려시키는 조치로서, 수출보조금 지급, 수출 산업에 대한 세금 환급 조치, 국내 시장보다 저가로 해외 시장에서 판매하는 국영기업의 활동, 수출 신용 등을 예<sup>43)</sup>로 들 수 있다. 이와 같

38) 이재욱, *supra* note 26, 제29면 참조.

39) GATT Secretariat, *Trends in International Trade - The Report by a Panel of Experts Established by the Contracting Parties to GATT*, MGT/80/58(1958.8.31.), GATT/394(1958.10.8.), Spec/252/58(1958.10.31.) 참조.

40) Brink, Lars, "WTO Constraints on Domestic Support in Agriculture: Past and Future", *Canadian Journal of Agricultural Economics* Vol.57, No.1 (2009). 제2면 참조.

41) <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/MGT/58-80.PDF>> 2017.10.5. 최종방문. 제86면-88면 참조.

42) Harberler Report 제87면 참조.

은 조치는 국내 제조자와 소비자 모두에게 해외 수입업자에 비하여 높게 가격을 유지시키는 결과를 가져온다.

셋째는 직접적으로 국내 생산을 장려시키는 조치로서 농업보조 또는 생산자에 대한 직접지불제<sup>44)</sup>(Deficiency Payment)로서, 국내 소비자나 해외 무역업자에 비하여 생산자에게 보조금만큼 높은 가격을 지불<sup>45)</sup>하게 된다.

Haberler 보고서에 제시된 농업 보호주의 유형 중 첫째 요소는 현행 농업협정에 규정된 시장접근(Market Access), 둘째 요소는 수출경쟁(Export Competition), 셋째 요소는 국내보조(Domestic support)로 발전하게 되었다고 평가<sup>46)</sup>되고 있다.

## (2) WTO 농업협정에서의 국내보조의 도입

### 1) 우루과이 라운드의 출범

국내보조에 대한 GATT 중심의 다자적 규율이 완비되지 못한 결과 각국은 무역을 왜곡하는 형태의 농업보조금을 계속 지급하게 되었고, 그 결과 국제 농산물 시장 교란 행위에 대한 제약이 필요하다는 국제 사회의 논의가 본격화되기 시작하였다.

농산물의 자유무역화 노력은 케네디 라운드(1964-1967년)과 도쿄라운드(1973-1979년)에서의 농산물 관세인하 합의에 이어 1986년부터 개시된 우루과이 라운드에서 농업보조금 논의를 본격적으로 개시<sup>47)</sup>하게 되었다. 대다수의 국가는 식량 위기를 겪으면서 자급자족(Self Sufficiency)을 목표로 증산 정책을 사용하였는데, EU는 그러한 과정에서 1980년대에 들어 식량수입국에서 식량수출국으로 변모하게 되었다. 인도, 중국 등도

---

43) Harberler Report 제87면 참조.

44) 직불제(Deficiency Payment)는 목표가격(Target Price)을 설정하고 시장가격(또는 용자단가)과의 차액을 농가에 직접 지불하는 방식을 의미한다.

45) Harberler Report 제88면 참조.

46) Brink, *supra* note 40, 제2면 참조.

47) <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact4\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm)> 2017. 10. 6. 최종방문.

EU 뒤를 이어 식량자급을 달성하게 되었는데, 이 과정에서 국내보조의 과다 지급과 그에 따른 과잉 생산, 농산물 재고 증가에 따른 덤핑 수출은 국제 농산물 가격의 하락<sup>48)</sup>을 가져오게 되었다. 결국 국내보조를 제한 없이 지급한 결과 국제 농산물 시장의 불확실성이 커지게 되어 농업 보조금의 규제가 필요하다는 주장이 대두하게 되었다. 이에 국제 사회는 농산물 수급 과잉을 초래한 원인을 제거하여 무역자유화를 달성하자는 논의를 본격적으로 시작하게 되었고, 이와 같은 배경에서 우루과이 라운드가 출범하여 각국의 농업보조금을 규율하자는 논의가 본격적으로 개시되었다.

## 2) 우루과이 라운드의 중간 평가 보고서

우루과이 라운드는 1986년에 출범하였는데, 회원국들은 1988년과 1989년, 상품무역위원회(Trade Negotiations Committee)에서 중간 평가 평가를 하며 농업 협상에 포함시킬 요소들을 선별하였다. 그 과정에서 농업 보조금의 완전한 철폐(Elimination)를 주장하는 미국과 점진적인 감축(Progressive Reduction)을 주장하는 EU의 입장이 대립<sup>49)</sup>하였고, GATT 사무국 및 여러 국가의 중재 노력으로 “중간 평가 보고서(Mid-Term Review Agreement)<sup>50)</sup>”이 도출될 수 있었다. 회원국들은 이에 기하여 무역을 왜곡시키는 국내보조를 감축하는 협상을 본격적으로 개시하기로 합의하고, 농산물 무역에 영향을 미치는 모든 형태의 보조금을 국내보조의 협상 의제로 선정<sup>51)</sup>하였다. 이 때 무역을 왜곡시키는 보조금이 무엇을 의미하는지에 관하여는 보고서에 포함하지 못했고, 단순히 무역을 왜곡시키는 보조금에 해당하는 한 국내보조 감축 협상의 대상이 되어 회원국들은 감축 의무를 부담하여야 한다는 수준에서 합의되었다.

중간 평가 보고서에서 최종 합의된 농업 보조금 협상 목적은 ‘상당한 정도의 점진적 감축(Substantial Progressive Reduction)’으로 되었는데,

48) 이재욱, *supra* note 26, 제43면, 제81면 참조.

49) *Id.*, 제48면 참조.

50) Trade Negotiations Committee, *Multilateral Trade Negotiations the Uruguay Round: Mid-Term Meeting Document* (MTN.TNC/11) (1989), 제9면 참조.

51) 이재욱, *supra* note 26, 제55면 참조.

이와 같은 표현은 미국과 EC의 입장이 절충된 것으로 미국보다 EU의 입장에 가깝게 합의된 것으로 평가<sup>52)</sup>되고 있다.

### 3) 모델리티 협정

우루과이 라운드가 출범한 이후 1991년 상품무역위원회 의장이었던 던켈(Dunkel)은 국내보조를 20%로 일률적으로 감축하는 의장안<sup>53)</sup>(Dunkel Final Act)을 회람하였고, 이 경우 농업생산액의 일정 비율 이하는 감축 의무에서 면제하도록 하자고 제안하였다. 이를 구체적으로 발전시킨 것이 1993년 WTO 시장접근위원회에서 회람된 모델리티 협정(Modality Agreement)<sup>54)</sup>이다. 모델리티 협정은 WTO 설립에 따라 각국의 농업 부문 양허를 최종적으로 확인하고 검증하기 위하여 회람된 문건이다.

모델리티 협정에는 감축대상 국내보조에 관한 각국의 양허를 포함하고 있는바, 감축대상 국내보조를 구체적으로 규율하는 AMS<sup>55)</sup>의 기준연도를 1986년에서 1988년으로 규정<sup>56)</sup>하고 있다. 또한 기준 연도를 통해 산

---

52) *Id.*, 제57면 참조.

53) Heldt, Eugenia da Conceicao, *Negotiating Trade Liberalization at the WTO, Domestic Politics and Bargaining Dynamics* (Macmillan, 2011), 제 42면에 따르면 현행 농업협정은 Dunkel Final Act에서 AMS 정의 조항을 추가하고, 미국과 EU의 1992년 'Blair House Agreement'에서 생산제약 조건의 블루박스 조항에 합의함으로써 타결되었다. 'Blair House Agreement'에 따른 블루박스의 도입 결과, EU의 감축대상 국내보조 중 상당수가 블루박스로 분류되어 EU로서는 농업보조금 감축 의무에서 벗어날 수 있었고, 미국은 그 대가로 EU에 과일과 육류 수출 확대 기회를 얻었다고 한다.

54) 우루과이 라운드 당시 시장위원회 의장이 작성한 *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme* (MTN/GNC/MA/W/24)로서, Modality Agreement라고 한다. <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/1993\\_ur\\_modalities\\_w24\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/1993_ur_modalities_w24_e.pdf)> 2017. 10. 5. 최종방문.

55) AMS는 감축대상 국내보조를 구체적으로 측정하는 단위이다. 구체적인 구성요건은 후술한다.

56) Modality Agreement 제8조 참조. Mavroidis, Petros, *The Regulation of International Trade: The WTO Agreements on Trade in Goods* (The MIT Press, 2016), 제579면에 따르면 기준연도가 1986년부터 1988년까지로 규정된 것은 대다수 국가의 농산물 교역 자유화 협상이 1986년부터 1990년 사이에 완료되어 그 때로부터 3년치 자료를 기준(benchmark)으로 해도 농업 정책을 변경해야 할 의무 등이 발생하지 않아 실질적인 영향을 받는 국가가 거의 없었기 때문이라고 한다.

정된 보조총액 측정치 합계(Base Total AMS)를 이행기간 동안 균등하게 20% 감축<sup>57)</sup>하도록 규정하고 있다. 한편, 모델리티 협정 부속서 4(허용보조<sup>58)</sup>)나 미소 보조<sup>59)</sup>(농업 생산액의 5%)에 해당하지 않는 경우에는 모두 기준 보조총액 측정치 합계(Base Total AMS)에 산입<sup>60)</sup>하고 있었다. 위와 같은 모델리티 협정은 구체적인 감축률과 기준 보조총액 측정치 합계(Base Total AMS) 조항<sup>61)</sup> 등을 제외하고 대부분 WTO 농업협정에 반영되었다고 평가될 정도로, 현행 농업협정에 근접한 형태로 구성되어 있다. 한편, 현행 농업협정에 모델리티 협정에 포함되었던 구체적인 감축률이 포함되어 있지 않은 결과, 회원국들이 WTO 사무국에 제출한 국내보조 양허표에 모델리티 협정 본문에 포함되었던 감축률 및 이행기간을 기재하여 국내보조 감축 의무를 이행하였다.

#### 4) 현행 농업협정의 규율

현행 농업협정은 포지티브 시스템(positive system)에 따라 국내보조를 규율하고 있는바, 부속서 2에 따라 허용되는 그린박스 보조가 아닌 이상, 제6조에 따른 감축대상 국내보조에 해당하는 것으로 규정<sup>62)</sup>하고 있다. 따라서 문제되는 보조금의 성질과 관련하여 우선 허용보조 요건에

57) Modality Agreement 제8조 참조.

58) 감축의무가 없는 보조로서, 현행 농업협정 부속서 2의 그린박스(허용보조)를 의미한다.

59) 현행 농업협정 제6조 제4항에서 허용되고 있는 De Minimis를 의미한다.

60) Modality Agreement 제9조, 제10조 참조.

61) McMahon, Joseph, *supra* note 16, 제79면은 현행 농업협정에는 모델리티 협정과 같이 국내보조 감축의 기준이 되는 base Total AMS에 관한 근거 규정이 없어 *Korea-Beef* 사건에서 패널이 양허표의 법적 효력을 검토할 수밖에 없었다고 비판한다. 이 견해는 모델리티 협정에서와 같이 base Total AMS 규정이 농업협정에 명시적으로 포함되어 있다면 한국이 '86-'88 기준이 아닌 '89-'91 기준을 사용한 것은 그 자체로 법 위반이었을 것이고, 한국으로서는 양허표 안에 괄호로 병기하지도 못했을 것이라고 지적한다.

62) 이재욱, *supra* note 26, 제149면에 따르면 무역자유화와 세계 농산물 교역질서 개선이라는 명분에 따라 허용대상 정책을 우선 열거하고 허용하는 포지티브 시스템 방식이 채택되었는데, 이는 수출국의 입장이 반영된 것이라 한다. 한편, Appellate Report, *US-Upland Cotton* (2005) 사건, para.359-para.394도 허용보조가 감축대상 국내보조의 특별법적 지위에 있다는 전제에서 문제된 조치가 허용보조 요건에 해당하는지부터 검토하였다.

해당하는지를 살피고 허용보조가 아닌 경우 비로소 감축대상 국내보조에 해당하는지를 검토하게 되는 결과, 허용보조는 일반적인 감축대상 국내보조에 관하여 일종의 특별법적 지위에 있다고 할 것이다.

구체적인 감축대상 국내보조 규정은 제1조 정의(Definition) 조항, 제3조 양허 및 약속의 통합(Incorporation of Concessions and Commitments) 규정, 제6조 국내보조 약속(Domestic Support Commitments) 규정 및 제7조 국내보조에 관한 일반 규율(General Disciplines on Domestic Support) 규정<sup>63)</sup>으로 구성된다. 한편, 감축대상

### 63) 제1조 용어의 정의

- (a). "보조총액측정치(AMS)"는 기초농산물의 생산자를 위하여 특정 농산물에 제공된 보조 또는 농산물생산자 일반을 위하여 제공된 품목 불특정적인 보조로서, 화폐단위로 표시한 연간 보조수준을 의미한다. 단, 이 협정부속서 2의 감축으로부터 면제되는 계획에 따라 제공되는 보조는 제외된다. 동 보조총액측정치(AMS)는
  - (i) 기준기간 동안에 제공된 보조와 관련, 회원국의 양허표 제4부에 인용됨으로써 통합된 보조자료의 관련표에 명시된다. 그리고
  - (ii) 이행기간중 특정년도와 그 이후에 제공된 보조와 관련, 회원국의 양허표 제4부에 인용됨으로써 통합된 보조자료의 표에서 사용된 구성자료와 방법을 고려하여 이 협정의 부속서 3의 규정에 따라 계산된다.
- (h). "보조총액측정치합계(Total AMS)"는 농업생산자를 위하여 제공되는 모든 국내보조를 합한 것으로서 기초농산물에 대한 모든 보조총액측정치와 모든 품목 불특정적인 보조총액측정치 그리고 농산물에 대한 모든 보조상당측정치의 합을 의미한다. 또한 동 보조총액측정치합계는
  - (i) 기준기간동안 제공된 보조 (즉, "기준 보조총액측정치합계")와 이행기간중의 특정년도 또는 그 이후에 제공이 허용된 최대보조 (즉, "연간 및 최종 양허 약속수준")와 관련, 회원국의 양허표 제4부에 명시된 바와 같다. 그리고
  - (ii) 이행기간 중의 특정년도 및 그 이후에 실제로 제공된 보조 (즉, "현행 보조총액측정치합계")와 관련, 제6조를 포함하여 이 협정의 규정에 따라 그리고 회원국의 양허표 제4부에 인용됨으로써 통합된 보조자료의 표에서 사용된 구성자료와 방법에 따라 계산된다.

### 제3조 양허 및 약속의 통합(Incorporation of Concessions and Commitments)

2. 제6조의 규정을 조건으로, 회원국은 자기나라의 양허표 제4부제1절에 명시된 약속수준을 초과하여 국내 생산자를 위하여 보조를 제공하지 아니한다.

### 제6조 국내보조 약속(Domestic Support Commitments)

1. 각 회원국의 양허표 제4부에 포함된 국내보조 감축약속은 이 조와 이 협정부속서 2에 규정된 기준에 따라 감축대상이 아닌 국내조치를 제외한 농업생산자를 위한 모든 국내보조조치에 적용된다. 약속은 보조총액측정치의 합계와 "연간 및 최종 양허약속수준"으로 표시된다.
3. 회원국은 특정년도에 현행보조총액측정치 합계에 따라 표시된 농업생산자를 위한 국내 보조가 자기나라의 양허표 제4부에 명시된 당해 연간 또는 최종 양허약속수준을 초과하지 아니하는 경우 자기나라의 국내보조 감축약속을 준수하는 것으로 간주된다.

국내보조에 관하여는 부속서 3에서 국내보조의 보조총액 측정치인 AMS에 관한 구체적인 계산식 규정을 별도로 두어 화폐 단위로 측정할 수 있도록 하고 있다.

회원국들은 농업협정에 따라 각국의 양허표에 기재된 국내보조 양허범위에서만 감축대상 국내보조를 지급할 수 있다. 국내보조는 양허한 국내보조 총계 개념인 연간 및 최종양허 약속수준(Final Bound Total AMS)과 해당 연도에 지급한 국내보조 지출액인 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS)를 비교하여 회원국이 양허 의무를 준수했는가를 비교하는데, 현행 보조총액 측정치 합계에는 품목 특정 AMS와 품목 불특정 AMS가 포함된다. 농업협정에서 특이한 것은 농업 생산액의 5%(개도국은 10%)까지는 미소 보조(De Minimis)로서 허용하고 있는 점인데, 농업 생산액의 5% 이하에 해당하는 금액이 지불되면 미소보조로서 전부 면제되어 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS)에 전혀 산입되지 않지만, 지불액이 농업 생산액의 5%를 초과하는 경우라면 5%를 넘는 금액에 한정하지 않고 지불액 전액이 현행 보조총액 측정치 합계로서 산입된다는 점이다. 한편, 연간 및 최종양허 약속수준(Annual and Final Bound Total AMS)<sup>64)</sup>을 부여받지 못한 국가<sup>65)</sup>의 경

## 제7조 국내보조에 관한 일반규율(General Disciplines on Domestic Support)

2. 가. 국내보조조치의 수정을 포함하여 농업생산자를 위한 국내보조조치와 추후 도입되는 조치로서 이 협정부속서 2의 기준을 충족시키거나 혹은 이 협정의 다른 규정에 따라 감축으로부터 면제되는 것으로 판명되지 아니하는 조치는 회원국의 현행 보조총액 측정치합계의 계산에 포함된다.

나. 회원국의 양허표 제4부에 보조총액측정치합계에 대한 약속이 존재하지 아니하는 경우에 동 회원국은 제6조제4항에 명시된 관련 최소허용(미소)수준을 초과하여 농업생산자에게 보조를 제공하지 아니한다.

### 부속서 3 국내보조 : 보조총액측정치의 계산

8. 시장가격지지(market price support): 시장가격지지는 고정외부참조가격(fixed external reference price)과 적용관리가격(applied administered price)과의 차에 적용관리가격의 적용 대상이 되는 생산량(the quantity of production eligible)을 곱하여 계산된다. 동 가격차를 유지하기 위하여 소요되는 구매 또는 저장비용 등의 재정지출은 보조총액측정치에 포함되지 아니한다.

9. 고정외부참조가격은 1986년부터 1988년까지의 기간을 기초로 하여 일반적으로 순수출국의 경우에는 기준기간 동안의 관련 기초농산물의 평균 본선인도가격이 되고, 순수입국의 경우에는 기준기간 동안의 관련 기초농산물의 평균 운임·보험료 포함 수입가격이 된다. 고정참조가격은 필요시 품질의 차이를 반영하기 위하여 조정될 수 있다.

64) 연간 및 최종양허 약속수준(Annual and Final Bound Total AMS,

우에는 미소보조 금액(농업생산액의 5% 또는 10%에 해당하는 금액<sup>66)</sup>) 이 해당 연도에 지출할 수 있는 최대치가 된다.

## 2. 감축대상 국내보조의 정의

### (1) 개념

WTO 농업협정은 공정하고 시장지향적인 농산물 무역체제의 확립을 위한 목적<sup>67)</sup>에서 규율되었으며, 농업 보조금에 대하여는 ‘실질적이고 점

---

FBTAMS)는 회원국이 양허한 국내보조 수준을 의미하는바, 한국은 매년 1조4900억원의 한도에서 감축대상 국내보조를 지급할 수 있다. 이 때, 구체적으로 지출하는 국내보조 지급금액은 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS, CTAMS)라고 한다. 그 결과, 회원국은 FBAMS  $\geq$  CTAMS를 준수해야 하는 것이다.

65) WTO 출범 시 1986에서 1988년을 기준연도로 AMS를 산정한 결과, 해당 기간 동안 보조금을 지급했던 30개국만 Final Bound Total AMS를 부여받았다. <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/agboxes\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm)> 2017. 10. 5. 최종방문.

66) 회원국에 적용되는 미소보조 비율은 WTO 사무국에 제출한 양허표에 따르게 되는데, 2001년 WTO에 가입한 중국의 경우 여타 개도국이 10%까지 지급할 수 있는 것과는 달리 가입의정서에서 농업생산액의 8.5%에 해당하는 금액 상당의 미소 보조만 지급할 수 있다. Qin, Julia, "WTO-Plus Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System: An Appraisal of the China Accession Protocol", *Journal of World Trade*, Vol.37, No.3 (2003), 제484면; Charnovitz, Steve, "Mapping the Law of WTO Accession", *The WTO: Governance, Dispute Settlement and Developing Countries*, Juris Publishing (2008), 제11면; Tyagi, Mitali, "Flesh on an Legal Fiction: Early Practice in the WTO on Accession Protocols", *Journal of International Economic Law*, Vol.15, No.2 (2012), 제395면은 이를 일반적인 회원국에 비하여 더 많은 의무를 부담하는 일종의 WTO-plus commitments라고 한다. 한편, WTO-plus 조항과 가입의정서 등의 분석에 관하여는 Qin, Julia, "The Challenge of Interpreting 'WTO-Plus' Provisions", *Journal of World Trade*, Vol.44, No.1 (2010); Kennedy, Matthew, "The Integration of Accession Protocols into the WTO Agreement", *Journal of World Trade*, Vol.47, No.1 (2012) 참조.

67) WTO 농업협정 전문에서 'Members, ...(생략), recalling that their long-term objective as agreed at the Mid-Term Review of the Uruguay Round "is to establish a fair and market-oriented agricultural trading system"'이라고 목표를 제시하고 있다. 이재욱, *supra* note 26, 제161면에서는 전문에 규정하고 있는 '공정한 무역체제'의 의미에 관하여 수출국은 인위적인 농업 보호와 지원에 따른 시장왜곡 문제가 개선되어 공정한 경쟁이 이



진적으로 감축함으로써 결과적으로 세계 농산물 시장에서의 규제와 왜곡을 시정하고 방지<sup>68)</sup>하고자 한다.

각국 정부는 식량 위기 등에 대응하기 위하여나 국제 농산물 시장의 가격 변동성에서 자국 농업을 보호하고 농촌 사회를 보존하기 위하여<sup>69)</sup> 직접 농산물 가격에 개입하는 정책을 활용<sup>70)</sup>한다. 직접적인 가격 개입은 국내 가격 지지를 통하여 즉각적으로 시장에 영향을 주게 되고, 생산자로서는 시장 상황에 무관하게 일정한 가격을 보장받게 된다. 보통 이러한 형태로 운영되는 가격지지 정책은 과잉 생산으로 이어져 국내 과잉물량을 소진하기 위한 국제적인 덤핑의 원인<sup>71)</sup>이 되는데, 감축대상 국내보조는 이와 같은 가격지지 정책 등이 생산과 국제 무역에 부정적인 영향을 준다는 측면에서 일정 범위 이상을 지급하지 못하도록 규율하고 있는 것이다.

이 경우, 무역과 생산을 왜곡하는 농업보조금이 감축대상 국내보조에 해당한다면 과연 왜곡의 개념을 어떻게 정의할 수 있는가부터 살필 필요가 있다고 할 것이다. WTO 사무국<sup>72)</sup>은 왜곡의 개념에 관하여 가격이 생산량이 정상 기준보다 높거나 낮은 경우 무역 왜곡적이라고 정의하고 있다. 즉, 덤핑 가격 산정에서와 마찬가지로, 무역왜곡적 조치가 없었더라면 경쟁 시장에서 산정되었을 가격이나 생산량을 기준으로 왜곡의 의

---

루어지는 상태라고 주장하나, 수입국은 농업의 특수성과 비교역적 관심사항(Non-trade Concern)이 반영된 상태라는 입장으로 대립하고 있다고 하여 개념 자체에 대한 의견 대립이 있다고 설명하고 있다. 본 연구에서는 유의미한 차이를 가져오지 않으므로 이 부분의 검토는 제외하기로 한다.

68) WTO 농업협정 전문에서 “the above-mentioned long-term objective is to provide for substantial progressive reductions in agricultural support and protection sustained over an agreed period of time”이라고 되어 있다.

69) <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm3\\_e.htm#top](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm#top)> 2017. 10. 5. 최종방문.

70) Trebilcock, Michael·Pue, Kristin, “The Puzzle of Agricultural Exceptionalism in International Trade Policy”, *Journal of International Economic Law*, Vol.18, No.2 (2015), 제235면은 인도네시아, 중국, 브라질 등은 최저가격 제도를 통한 수매제를 시행하고 있으며, 특히 태국 쌀 수매제의 경우 2014년 폐지되기 직전까지 국제 가격보다 50% 비싼 가격으로 수매했다고 설명하고 있다.

71) <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm3\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm)> 2017. 10. 5. 최종방문.

72) <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm3\\_e.htm#top](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm#top)> 2017. 10. 5. 최종방문.

미를 판단하고 있는 것이다.

한편, 협정문 문언에 ‘왜곡’이라는 추상적인 용어가 사용된 것은 WTO 농업협정이 정치적 타협의 결과물이라는 사실을 반증한다고 할 것이다. 각국의 정치적 타협 결과인 WTO 농업협정에는 이와 같이 법적으로 정치한 용어 대신, 정치적인 수사의 의미를 가지는 용어를 사용한 흔적이 많이 발견되고 있다. 이와 같은 농업협정의 정치적 성격으로 인하여 회원국에 대하여 재량의 여지는 많이 부여되었다고 할 수 있겠으나, 법적인 측면에서는 명확성과 예측 가능성의 측면에서 한계가 있는 것이다.

## (2) 법적 성질

농업협정 전문에서는 ‘농업보조 및 보호를 실질적이고 점진적으로 감축함으로써 결과적으로 세계 농산물 시장에서의 규제와 왜곡을 시정하고 방지’하는데 목표가 있다고 실시하고 있다. 이는 농업협정에서 국내보조를 규율하고 있는 것은 세계 농산물 시장의 규제와 왜곡을 시정하고 방지하기 위한 국내보조의 감축에 있다는 점을 선언한 것이다. 전문에 명시되어 있는 국내보조는 생산과 무역에 영향을 주는 감축대상 국내보조를 의미하는바, 구체적으로 양허한 수준 이하로 현행 보조총액 추정치 합계(Current Total AMS)를 지급할 수 있다는 농업협정상의 의무도 감축대상 국내보조에만 적용된다고 할 것이다.

농업협정에서 규정하고 있는 국내보조는 우선 부속서2에 규정된 허용보조에 해당하는지부터 검토<sup>73)</sup>하여야 하고, 허용보조 요건을 충족하지 못하면 개도국의 개발을 위한 투입재 보조나 투자 보조에 해당하는지, 그리고 생산제약하의 블루박스에 해당하는지를 검토하는 순으로 진행된다. 이 경우, 문제된 국내보조가 어떠한 특별요건에도 해당되지 않으면 감축대상 국내보조에 해당<sup>74)</sup>하게 되는데, 품목 특정성이 있는가에 따라 품목 특정 보조와 품목 불특정 보조로 나뉜다. 우선 품목 특정성이 없는 경우라면 품목 불특정 AMS(Non Product Specific AMS, ‘NPS AMS’)로 계산되는데, 계산된 총액이 농업총생산의 5%<sup>75)</sup>을 초과하지 않으면

73) 농업협정 제1조 (a)항, 제6조 제1항, 제7조 제1항 참조.

74) 농업협정 제7조 제2항 (a)호 참조.

미소보조로서 현행 보조 총액 측정치 합계(Current Total AMS)에 산입되지 않는 구조로 되어 있다. 이 경우 5%를 초과하는 경우에는 전액이 현행 보조 총액 측정치 합계(Current Total AMS)에 산입되게 된다.

반면, 품목 특정성이 인정되는 경우, 예컨대 특정 품목에 국내보조를 지급한다고 되어 있는 점이 명확한 경우 등에 있어서는 각 품목별로 품목특정 AMS(Product Specific AMS)를 계산하게 되는데, 이 경우에도 마찬가지로 해당 품목의 농업생산액의 5%를 초과하지 않으면 미소보조로서 현행 보조 총액 측정치 합계(Current Total AMS)에 산입되지 않는 구조로 되어 있다. 여기에서도 해당 품목의 농업총생산의 5%를 초과하는 경우 국내보조 전액이 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS)에 산입되는 것은 앞서 살핀 바와 같다.

이 경우 품목 불특정 AMS와 품목 특정 AMS 구성 요소들을 합한 것이 최종적인 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS)이다. 이 경우 현행 보조총액 측정치 합계 값이 해당 회원국이 양허표에 기재한 연간 및 최종양허약속수준 범위를 넘어서는 안된다는 것이 농업협정에서의 감축대상 국내보조 양허<sup>76)</sup>인 것이다. 즉, 회원국은 해당 연도에 지급할 수 있는 감축대상 국내보조 보조금 총액이 일정한 금액을 초과할 수 없다는 제한을 받게 되는데, 품목 불특정 AMS와 품목 특정 AMS를 합한 금액이 매년 연간 및 최종양허약속수준 이내여야 하는 구체적인 의무를 부담하고 있는 것이다.

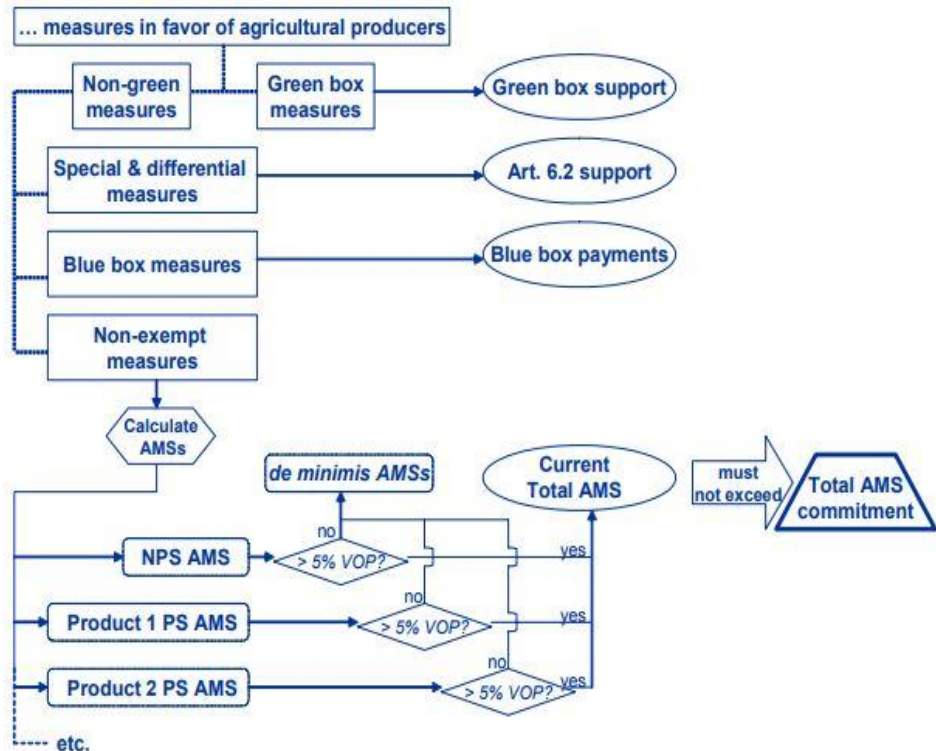
이와 같이 농업협정상의 국내보조를 요건별로 순서도<sup>77)</sup>로 나타내면 다음의 순서도로 표현할 수 있다.

---

75) 개도국은 개도국 특별대우 원칙에 따라 10%이다.

76) 농업협정 제1조 제(h)항에는 ‘보조총액 측정치 합계(Total AMS)’의 정의가 나와 있고, Total AMS 항목 안에 ‘기준 보조총액 측정치 합계(Base Total AMS)’와 ‘현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS)’로 구성되어 있는데, 후술하는 개발 보조, 미소보조, 블루박스는 모두 제6조 본문에 따라 Current Total AMS에 산입하지 않는 구조로 되어 있다.

77) Brink, *supra* note 40, 제5면 Figure 1 발췌.



< 그림 : 농업협정상의 국내보조 검토 >

### (3) 측정 수단으로서의 AMS

AMS는 감축대상 국내보조를 연간 화폐 단위로 나타낸 값으로, 부속서 2에 규정된 감축으로부터 면제되는 보조인 허용보조를 제외한 감축대상 국내보조의 지급 수준을 의미한다. 이는 기초농산물의 생산자를 위해 특정 농산물에 제공된 보조(품목 특정 AMS) 또는 농산물 생산자 일반을 위하여 제공된 품목 불특정적인 보조(품목 불특정 AMS)를 의미한다.

AMS는 제1조 제(a)항에서 품목 특정 보조와 품목 불특정 보조의 합계로 구성되는데, 구체적인 수치는 회원국의 양허표 제4부에 명시되어 있다. 회원국의 양허표에는 기준연도에 제공한 국내보조 보조자료와 이행기간 동안의 이행 계획에 따라 계산된 AMS 값이 기재되어 있는 것

이 통상적이다.

한편, 농업협정 제1조 제(h)항에서는 보조총액 측정치 합계(Total AMS)에 관하여 개념을 정의하고 있으며, 이는 기초농산물에 대한 모든 품목 특정 보조와 품목 불특정 보조를 합한 것으로, 제(ii)호에서 해당 연도별로 실제로 지급하는 금액을 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS)라고 하는 것은 앞에서 본 바와 같다. 감축대상에 포함되는 국내보조의 구체적인 측정값인 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS) 상한은 회원국이 제출한 양허표에 기재된 상한을 준수해야 하는바, 이는 제6조 제3항에서 양허표 제4부에 명시된 당해 연간 또는 최종 양허약속수준을 초과하지 않는 국내보조 지급의 경우 국내보조 감축약속을 준수하는 것으로 간주하는 것으로 되어 있는 것을 반대 해석하면 그러하다.

한편, 구체적인 감축대상 국내보조와 관련하여 제6조에서 감축 약속에서 제외되는 국내보조의 종류를 제시하고 있다. 제6조 제2항에서는 개도국 특별대우의 일환으로 투자 보조나 투입재 보조의 경우 특례를 인정하는 개발 보조인 개발 보조, 신축성을 위해 일정한 예외를 허용하는 미소보조, 생산제약하의 직접지불인 블루박스를 규정하고 있다. 이들 개발 보조, 미소보조, 블루박스로 지급한 보조금액은 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS)에서 산입을 제외하고 있다. 이 때, 제7조 제2항 (a)호에서 감축 의무에서 제외되지 않는 모든 국내보조 관련 조치는 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS)에 산입하도록 규정하고 있는 것을 반대해석하면, 이들 개발 보조, 미소보조, 블루박스 역시 허용보조와 같이 일반적인 감축대상 국내보조에 대하여 특별법 관계에 있다고 보는 것이 타당할 것이다.

결국 회원국들이 부담하는 감축대상 국내보조 의무는 생산과 무역에 영향을 미치는 국내보조에 포함되어 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS)로 표시되는바, 회원국 양허표 제4부에 기재된 연간 및 최종양허 약속수준을 초과할 수 없다는 것으로 정리할 수 있다. 다시 말해 특별법 관계에 있는 개발 보조나 블루박스에 해당하는 경우라면 애초부터 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS)에 포함되지 않으며, 감축대상 국내보조에 해당한다고 하더라도 농업생산액

의 5% 또는 10%를 초과하는 경우에 비로소 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS)로 산입되는 것이다.

#### (4) 감축대상 국내보조의 종류

농업협정은 감축대상 국내보조를 다시 시장가격지지(Market Price Support), 비면제 직불(Non-Exempt Direct Policies) 및 기타 감축대상 보조(Other Non-Exempt Policies)로 구분하고 있다. 이는 허용보조나 개발 보조, 블루박스에 해당하지 않은 일반적인 감축대상 국내보조로서, 농업협정에서는 다시 유형을 세분화한 것이다.

농업협정은 시장가격지지와 관련하여 가격을 지지한다는 의미에 관하여는 침묵하고 있어 해석을 요한다. 대표적인 가격지지 정책으로는 정부가 시장 가격과는 무관하게 산정한 가격으로 수매를 실시하는 경우를 들 수 있다. 가격지지 정책이란 정부가 직접 시장에 개입하여 농가로부터 농산물을 매입하는 제도를 의미하는데, 정부가 미리 정해진 관리가격으로 농산물을 매입하는 결과 생산자로서는 시장 가격과 상관없이 일정한 가격만큼은 언제나 보상받을 수 있게 된다.

부속서 3 제8항에서 시장가격지지 보조의 AMS는 고정외부참조가격에서 관리가격을 차감한 금액에 적용대상 물량을 곱한 값으로 화폐 단위로 표시되는데, 제8항은 고정외부참조가격은 1986-88년을 기준으로 산정하되 농산물 순수출국의 경우는 기초 농산물의 평균 F.O.B.<sup>78)</sup> 가격, 순수입국의 경우에는 기초 농산물의 C.I.F.<sup>79)</sup> 가격을 기준으로 하도록 규정하고 있다. 이 때, 농산물의 품질에 차이가 있을 경우 필요한 경우 고정 외부 가격은 조정할 수 있도록 되어 있다. 한편, 가격지지 정책을 이행하는데 매입(buying in)하거나 저장 비용 등이 재정 지출로서 소요되는 경우 이러한 비용은 AMS 산입에서 제외하도록 되어 있다.

반면, 비면제 직접지불은 용어에서 알 수 있듯이 농업협정 부속서 2의

---

78) Free on Board(본선인도)로서, 매도인(수출업자)이 약속한 화물을 매수인(수입업자)이 지정한 선박에 적재하고 본선 상에서 화물의 인도를 마칠 때까지의 일체 비용과 위험을 부담하는 무역거래조건을 말한다.

79) Cost, Insurance and Freight(운임 및 보험료 포함 인도)로서, 매도인이 화물이 목적지에 인도될 때까지 운임과 보험료를 지급하는 가격 조건이다.

허용보조에서 인정되고 있는 유형의 직접지불이 아닌 직접지불의 경우를 의미한다. 직접지불은 정부가 농산물 생산자에게 직접 지불하는 형태의 보조금을 의미하는데, 가격지지 정책이 농산물의 가격에 직접 영향을 미치는 정책 개입으로 나타난다고 한다면, 직접지불은 농가의 소득 보전 등의 형태로 발현되는 점에서 차이가 있다고 할 것이다. 부속서 2에 규정된 허용보조 요건을 충족시키는 경우의 직접 지불은 그린박스로서 허용되는데, 부속서 2 제5항에서 구체적으로 나열하고 있는 직불제의 요건<sup>80)</sup>을 충족하면 금액 제한 없이 허용될 것이고, 부속서 2의 요건을 충족하지 못하는 경우 감축대상 보조에 해당하여 지급할 수 있는 금액 상한의 제약을 받게 된다.

감축대상 국내보조에 해당하는 비면제 직접지불의 AMS 산정은 부속서 3 제8항에서 적용관리가격에서 고정참조가격을 차감한 후 적용대상 물량을 곱하거나, 재정지출액으로 계산된다고 규정한다. 이 경우에도 제 11항은 고정참조가격의 경우 1986년에서 1988년 사이의 가격을 기준으로 하고 있으며, 지불 비율(Payment Rates)을 결정하는 가격을 사용하도록 한다. 이 경우, 가격 이외의 요소에 기초한 직접지불제의 경우에는 재정지출액으로 계산하도록 되어 있는바, 이 경우에는 실제 지출한 재정 소요액이 기준 AMS로 산정된다.

농업협정에서 실시하고 있는 감축대상 국내보조의 마지막 유형으로는 기타 유형의 감축대상 국내보조가 있는바, 재정지출액을 사용하거나 재정지출액 사용이 관련보조금을 완전히 반영하지 못하는 경우 유사품목 또는 서비스의 대표적인 시장가격에서 보조를 받은 품목 또는 서비스의 가격을 차감한 다음, 동 품목 또는 서비스의 양을 곱한 값으로 계산하여 AMS로 산입하고 있다. 농업협정 부속서 3 제13항에서는 이러한 유형의 감축대상 국내보조의 예로서 투입재 보조나 마케팅 비용을 절감해주는 정부 보조 등을 예시하고 있다.

### 3. 감축대상이 아닌 국내보조

---

80) 농업협정 부속서 2의 일반 요건과 제5항 이하의 특별 요건을 충족하여야 한다.

## (1) 무역왜곡적 요소를 제약한 블루박스

농업협정 제6조 제5항에서는 가격지지적인 성격을 가지지만 생산을 제약하는 일정한 조건을 준수하는 한 현행 보조총액 측정치합계(Current Total AMS)산입에서 제외되는 생산제약하의 블루박스를 규율하고 있다. 이는 생산을 제약할 것을 조건으로 농업보조를 지급하는 정책은 생산이나 무역에 미치는 영향이 일반적인 시장가격지지와는 다르다는 점을 근거로 인정되는 특별한 유형의 국내보조이다.

현행 농업협정은 고정된 면적과 수확량을 기준으로 직접지불을 지급하도록 하거나, 기준 생산수준의 85% 이하에 대하여 지급하거나, 축산에 대한 지불이 고정 사육두수에 대하여 이루어지는 경우 예외적으로 생산제한 효과가 있다고 보아 허용<sup>81)</sup>하고 있다.

블루박스의 도입은 연혁적으로 미국과 EU의 타협<sup>82)</sup>에 따른 것<sup>83)</sup>인데, 실질적으로 생산과 무역에 영향을 주는 국내보조임에도 불구하고 일정한 생산 감축 등의 생산 제약 조건이 부가된 경우에는 예외적으로 지급을 허용하고 있는 것이다. 즉, 일종의 조건부 감축대상 국내보조<sup>84)</sup>라고 할 것인데, 시장을 왜곡시키지 않도록 제약하는 조건이 부가되어 예외적으로만 인정되는 유형의 국내보조이다. 법적 성격으로는 무역을 왜곡시키는 국내보조에 해당하여 상한 준수나 감축 의무를 부담하도록 하는 것이 타당할 것이나, 그러한 유형의 보조금을 지급받기 위해서는 농업 생산자들에게 생산을 제약하는 조건을 부과한 결과 생산이 어느 정도로 제약된다고 보아 무역을 왜곡시키는 효과가 저감된다고 간주하여 감축대상 국

81) 현재 일본, 노르웨이, EU 등 소수 선진국만이 블루박스를 활용하고 있는 점, 무역 왜곡 효과를 무시할 수 없다는 점 등을 근거로 개도국들은 DDA 협상에서 블루박스를 규제하여 현행 감축대상 국내보조와 마찬가지로 상한을 설정하고, 감축 의무도 부담하여야 한다는 입장이다.

82) Heldt, *supra* note 53 참조. 1992년 'Blair House Agreement'에서 미국과 중국이 블루박스를 포함한 대부분의 협상 쟁점을 타결하여 WTO 농업협정이 합의되었다.

83) <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact5\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm),> 2017.11.5. 최종방문.

84) WTO 사무국은 블루박스의 법적 성질을 amber box with conditions이라고 하고 있다. <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/agboxes\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm)> 2017. 10. 7. 최종방문.



내보조의 예외로 인정하는 것이다.

## (2) 무역왜곡적 요소가 적은 허용보조

한편, 생산과 무역에 미치는 영향이 거의 없을 것이라 인정되는 허용보조(그린 박스)가 있는바, 이는 농업협정 부속서2에 규정된 일반요건<sup>85)</sup>과 보조금 유형별로 규정된 특별요건을 준수하면 회원국들이 자유롭게 제공할 수 있는 농업보조금에 해당한다. 즉, 농업 부문에 대한 일반서비스(예컨대 R&D 비용)의 경우에는 농업 또는 농촌 부문의 일반적인 지원에 해당하는 정책이므로 무역왜곡 효과나 생산에 미치는 효과가 미미할 것으로 간주되어 국내보조 상한 준수나 감축에서 면제되는 것이다.

현행 WTO 농업협정에 따른 허용보조에는 일반서비스, 식량안보 목적의 공공비축, 국내식량구호, 생산자에 대한 직접지불, 비연계 소득보조, 소득보험 및 소득안전망 계획에 대한 정부의 재정적 참여, 자연재해로부터의 구호를 위한 지불, 생산자 은퇴계획을 통하여 제공되는 구조조정 지원, 자원 폐기 계획을 통한 구조조정 지원, 투자지원을 통하여 제공되는 구조조정 지원, 환경계획에 따른 지불, 지역지원계획에 따른 지불 등 12가지 유형이 규정되어 있으며, 각 유형별로 그린박스에 해당하기 위한 특별한 요건들이 규정되어 있다.

그린박스는 각국의 농업과 농촌 발전에 필요한 국가의 재정 사업 중에서 생산과 무역에 영향에 영향을 미치는 효과가 미미하고, 농업협정 부속서 2의 요건을 충족한 보조를 의미한다.

그린박스에 해당하기 위해서는 무역을 왜곡하지 않거나, 왜곡하더라도 그 효과가 미미해야 하며, 정부 재정 지출이라는 형식을 준수해야 한다. 그 결과, 소비자에게 가격을 전가시키는 조치의 경우에는 그린박스에 해당할 수 없으며, 그린박스에 해당하기 위해서는 가격을 지지하는 효과가 없어야 하는 것이 기본 전제이다.

---

85) 부속서 2에 규정된 허용보조의 일반요건은 ① 당해 보조가 소비자로부터의 소득이전을 수반하지 않으면서, 공적으로 재원이 조달되는 정부의 계획(정부의 징수감면 포함)에 의하여 제공되며, ② 생산자에 대한 가격지지 효과가 없어야 한다고 규정하고 있다.

이 경우 특정 품목과 무관한 조치로서 현재 생산 수준이나 가격과는 비연계된농민 대상의 소득지지 정책들이 그린박스에 해당할 수 있으며, 환경 보호나 지역 개발 등을 위한 정부 지원도 생산이나 무역에 미치는 영향이 없다고 보아 제한 없이 허용된다.

이러한 허용보조는 생산이나 무역과 무관하게 지급되어야 한다는 것이 가장 중요한 요건으로, 이와 같은 ‘비연계성(decoupling)’이 감축대상 국내보조와 허용보조를 나누는 요소라고 할 것이다.

### (3) 신축성을 위해 예외로서 인정되는 미소보조

미소보조(De Minimis)는 농업협정 제6조 제4항에 따라 농업생산액의 5% 또는 10%까지는 보조총액 측정치 합계(Total AMS) 산입에서 면제하여 허용해주는 것으로, 금액이 적기 때문에 신축성을 부여하여 예외로서 인정되는 국내보조이다. 미소보조는 감축대상 국내보조에 속하지만, 각국의 정책 재량을 확보해주기 위하여 일정 부분만큼 예외를 허용해주는 국내보조이다. 즉, 미소보조는 무역이나 생산을 왜곡한다는 성질을 가지고 있다는 측면에서는 감축의무가 부과된 국내보조에 해당하지만, 일정한 범위 내에 해당하는 미량의 금액이라면 무역이나 생산에 미치는 왜곡적 효과가 작고, 회원국으로서 신축적으로 국내보조 정책을 운영할 수 있도록 감축 의무에서 예외로 인정하는 보조인 것이다.

현행 농업협정은 품목 특정 보조와 품목 불특정 보조의 경우 선진국은 각 5%, 개도국은 각 10%씩 미소보조로서 예외를 인정하여 보조총액 측정치 합계(Total AMS) 산입에서 제외하고 있다. 미소보조는 생산과 무역에 영향을 미치지만 그 효과가 무시할 수 있을 정도로 적다고 보고, 국가의 정책 여지(Policy Space) 확보를 위해 예외를 인정하는 것이다.

### (4) 무역왜곡적이나 개도국 특례로서 인정된 개발보조

국내보조의 경우에는 개도국에 대하여 특별한 예외로서 허용하고 있는 유형의 국내보조도 존재한다. 농업협정 제6조 제2항에 규정된 개발 보조가 그것인데, 이는 농업 및 농촌개발을 위해 개도국이 농업에 지급하는

투자 보조금, 저소득 또는 자원빈약 생산자에게 제공되는 투입재 보조금, 그리고 불법적인 마약작물의 재배로부터의 작목 전환 장려를 위해 지급되는 국내보조 등을 일컫는다. 이러한 개발 보조의 경우 보조총액 측정치 합계(Total AMS)에 산입되지 않게 되어 개도국으로서는 제약 없이 지급할 수 있는 국내보조에 해당한다고 할 것이다.

선진국이 많이 활용하는 그린박스를 사용할 여력이 부족한 개도국들은 주로 개발보조를 활용하고 있고 있는바, 이러한 개발보조의 예외는 개도국에 대한 특별대우가 반영된 것으로 볼 수 있다. 개발보조는 국내보조 감축 의무에서 면제될 뿐 아니라 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS) 산입 자체에서 제외되어 해당 회원국으로서는 제한 없이 지급할 수 있다는 특징을 가진다. 또한 개도국으로서는 투자보조금이라는 사실, 또는 저소득 또는 자원빈약 생산자에게 일반적으로 지급되는 투입재 보조금이라는 사실만 적시하면 별도의 규제 없이 무제한적으로 지급할 수 있는바, 그린박스에 해당하려면 일정한 요건을 충족시켜야 하는 것과 차이가 있다고 할 것이다.

## 제2절 국내보조의 특징

### 1. 주권적 영역에 따른 독자성

농업협정에서의 국내보조는 다른 무역 관련 조치와는 달리, 각국의 주권적 행위에 의한 국내정책이라는 특징<sup>86)</sup>을 가진다. WTO 농업협정이 규율하는 국내보조는 각국 정부가 농업 보조금을 지급할 때 자국 법령과

---

86) Desta, Melaku Gebaye, *The Law of International Trade in Agricultural Products, From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture* (Kluwer Law International, 2002), 제313면 참조. 명시적으로 금지되지 않는 이상 허용된다는 PCIJ *Lotus* 사건(1927) 법리가 WTO에서 국가 주권의 영역으로 나타난다는 주장에 관하여는 Meltzer, Joshua, "State Sovereignty and the Legitimacy of the WTO", *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol.26, No.4 (2005), 제693면; Pauwelyn, Joost, *Conflict of Norms in Public International Law, How WTO Relates to other Rules of International Law* (Cambridge University Press, 2003), 제150면 이하 참조.

절차에 따른 국내적 행위를 규제하는 것으로, 다른 무역 관련 조치에 비하여 주권적 영역과 충돌할 가능성이 높은 분야이다. 농업협정은 공통적으로 적용되는 일반규범을 통하여 통일성을 달성하면서도 회원국에게 국내보조 관련 세부적인 사항을 위임하여 재량에 따라 국내보조를 분류하여 통보할 수 있도록 하는 등 주권적 영역과의 조화를 꾀하고 있다.

농업보조금은 회원국이 각국의 개별적인 상황과 여건에 따라 제각기 다른 농업 발전 단계, 농촌 현황, 농산업 구조 등 복합적인 요소를 고려하여 보조가 필요하다고 판단되는 부문에 지급하는 것으로, 기본적으로는 회원국이 판단한 우선순위에 따라 지원 부문이 결정된다. 특히, 감축 대상 국내보조의 경우 가격지지를 해야 할 품목과 같은 결정에는 정책적 판단에 따르게 된다. 예를 들어 정부가 가격에 직접 개입하는 가격지지 형식으로 국내보조를 지급하게 되는 경우라면 국내 생산과 공급 상황, 식량자급률, 국제 시장 가격 등 여러 요소를 고려하여 해당 정책의 대상 품목을 결정하게 될 것이고, 아울러 대상 품목에 지급하여야 할 관리 가격을 결정하는 절차를 거치게 될 것이다. 이 경우 그러한 의사 결정 과정에는 정치적인 요소도 개입되게 마련인바, 주식(Staple Food)이 가지는 상징성 등의 비경제적인 요소도 결정 과정에 영향을 미치게 된다. 예를 들어 쌀이 주식이고, 쌀 중심의 농업 구조로 되어 있는 국가에서 쌀을 대상으로 가격지지 정책을 사용하는 경우라면 정책 의사 결정 과정에서 다른 품목에 비하여 물량, 가격 등에 가중치를 두어야 할 필요성이 있을 것이다.

이러한 의사 결정 과정 자체는 전적으로 회원국의 주권적 영역에 속하고, 다른 회원국으로서는 외부로 공개된 관리 가격, 품목, 대상 물량 등의 정보 정도 밖에는 파악할 수 없을 것이다. 다시 말해, 정부의 공식적 관보 게재 등의 절차를 통해 외부로 공표되는 기본적인 사항 이외의 정보는 사실상 파악하기 어렵다고 할 것이다.

이와 같이 농업보조가 가지는 주권적 성질 및 다른 회원국의 제한된 정보 등은 농업보조금 분야가 반덤핑 등 다른 분야에 비하여 관련 WTO 분쟁 건수가 적은 현실적인 원인이 되기도 한다.

## 2. 각국의 재정적 상황에 따른 종속성

국내보조 규율의 다른 특징은 농업보조금이 가지는 생애적 특성상 각국의 경제적 여력에 좌우할 수밖에 없다는 점을 지적할 수 있다. 이는 모든 국가가 동일한 규모의 보조 조치를 하는 것이 아니라, 각국의 재정적 여력에 따라 지급할 수 있는 국내보조의 내용과 형식이 달라질 수밖에 없는 것을 의미한다. 전통적으로 농업 부문 예산이 많은 선진국일수록 지급할 수 있는 농업보조금 액수가 많았고, 저소득 국가·개도국일수록 농업 부문에 투입할 수 있는 보조금 예산은 적었다. 이와 같은 현실적인 문제로 인하여 아프리카 저개발 국가의 국내보조 지급 액수와 미국, EU 등 국내보조 지급 액수는 차이가 있을 수밖에 없는바, 국가별 여건 차이를 반영하지 못해 국내보조의 불균형 문제가 과생되었다고 볼 수 있을 것이다.

WTO 출범 당시 대부분의 개도국이 1986년부터 1988년을 기준으로 하여 고정외부참조가격을 계산하여 AMS를 산정하였는데, 이들 개도국들은 1986년부터 1988년이라는 기준연도 당시 재정적으로 여유가 없어 가격지지 정책을 시행하지 못했다. 이들 국가는 기준연도에 보조금 지급 실적이 없었기 때문에 양허표상에 연간 및 최종양허 약속수준을 부여받지 못하고 미소보조 한도만 가지게<sup>87)</sup> 되었는바, 이와 같은 우루과이 라운드 당시의 불균형한 구조는 1995년 당시의 농업협정이 개정 없이 적용되고 있는 현재까지 고착화되고 있는 문제라고 할 것이다.

### 3. 시간의 흐름에 따른 가변성

국내보조의 또 다른 특징으로는 시간에 따른 변경 가능성을 들 수 있

---

87) 인도, 파키스탄, 터키, 이집트, 인도네시아, 중국(2011년 가입) 등 대부분의 개도국은 연간 및 최종양허 약속수준 없이 미소보조 한도 내에서 현행 보조 총액 추정치 합계로서 AMS를 운용해야 하는 제약을 받는 반면, 미국, 일본, EU 등 기존 선진국들은 연간 및 최종양허 약속수준을 부여받아 대비된다. 한국의 경우, 연간 및 최종양허 약속수준으로 1조4,900억원을 부여받았는바, 매년 1조 4,900억원의 연간 및 최종양허 약속수준에 더하여 미소보조로서 농업생산액의 10%까지 감축대상 국내보조를 지급할 수 있다. 연간 및 최종양허 약속수준을 부여받지 못한 인도의 경우에는 농업생산액의 10%까지만 감축대상 국내보조를 지급할 수 있는바, 이론적으로 연간 및 최종양허 약속수준을 부여받은 국가의 국내보조 지급 규모가 크게 되어 유리한 결과가 된다.

다. 모든 정책이 영구적인 것은 아닌 이상, 농업보조금 역시 시간의 흐름에 따라 계속하여 변화하는 속성을 가질 수밖에 없다. 그 경우, 정책 기조가 바뀔에 따라 농업보조금의 방향도 바뀌게 되는 경우가 있을 수밖에 없는바, 한국도 2004년 양정개혁을 하여 전형적인 가격지지 정책이었던 쌀 수매제를 폐지하고, 변동직불금 등 소득보전 정책 시행으로 대체<sup>88)</sup>하는 구조적인 변화를 겪은 바 있다. 미국의 농업법(Farm Bill) 역시 농산물 가격 변동, 농가 경제, 국제 농산물 시장 상황 등 여건에 따라 가격지지 정책이 새로 도입되는 경우도 있고, 때로는 폐지되기도 한다. EU 역시 CAP(Common Agricultural Policy) 정책을 통하여 가격지지 정책에서 직불제를 확대하는 방향으로 개혁을 한 바 있다.

한편, *Korea-Beef* 사건에서 패널은 농업보조금의 가변적인 특징을 고찰한 바 있는바, 검토를 요한다. 동 사건의 패널은 시간이 흐름에 따라 필연적인 인플레이션 현상을 고려하면 회원국들이 부담하고 있는 감축대상 국내보조는 고정된 값이므로 실질적으로는 감축해 나가는 것으로 볼 수 있다<sup>89)</sup>고 하였다. 이는 농업협정의 이행기간이 종료된 이상, 회원국들이 부담하는 연간 및 최종양허 약속 수준이라는 상한은 일정한 화폐단위로 고정되어 있는 점을 고려한 것이다. 예컨대 선진국을 기준으로 농업협정의 이행기간 종료 시점인 2000년을 기준으로 할 때, 17년이 지난 현재 시점에서의 물가 상승률을 비교하면 실질적으로 회원국이 부담하게 되는 국내보조 상한 금액은 줄어든 것으로 보아야 한다는 것이다. 동 사건에서 패널은 농업협정이 국내보조를 규율하고자 하는 목적은 결국 시간이 지나도 무역왜곡적인 국내보조를 계속하여 규제하고자함에 있

88) 우리나라 정부는 WTO 협정에 따라 정부가 매입하는 양곡의 양과 가격을 결정해야 하는데, 양곡과 관련된 여건 변화에 따라 2005년(법률 제7432호, 2005.3.31. 일부개정) 정부관리양곡의 수급계획 등에 대한 국회 동의제를 폐지하는 내용의 양곡관리법 일부 개정을 단행한 바 있다. 동 법률이 개정된 이유는 WTO 협정에 따라 매년 지급할 수 있는 보조금이 2004년까지 계속 감소됨에 따라 정부의 양곡매입이 매년 줄어들고, 정해진 보조금 범위 안에서 매입량과 매입가격을 결정하여야 함에 따라 정부매입양곡의 매입량 및 매입가격에 대한 국회 동의의 의미가 축소되어 폐지하게 된 것이다. 이는 정부가 수확기에 쌀을 의무적으로 사들여 쌀값을 안정시키고 춘궁기에 쌀을 방출하는 추곡수매제의 폐지를 의미한다. "추곡 수매제 역사의 뒤안길로", 연합뉴스, 2005년 3월 3일 기사 참조<<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=0000929032>> 2017.11.11. 최종방문.

89) Panel Report, *Korea-Beef* 사건(2000), para.808 참조.

는 것이고, 그것도 무역왜곡 효과가 없는 그린박스로 유도하고자 함에 있다고 해석하였다.

농업협정 제18조(Review of the Implementation of Commitments) 제4항에서는 급격한 인플레이션이 있을 경우 회원국이 국내보조 양허를 준수할 역량을 적절히 고려해야(due consideration)하도록 하고 있다. 이와 같이 농업협정은 인플레이션에 따른 명목 가치 하락 가능성을 고려한 조항을 포함하고 있는바, 이는 국내보조가 가지는 가변적인 특징이 협정문에 반영되었음을 보여주고 있다.

#### 4. 포괄적인 양허라는 특징

국내보조 규율 중에서 품목 불특정 감축대상 국내보조가 가지는 특징을 살펴보면 특정 품목에 따라 개별적으로 규율하는 것이 아니라, 일반적인 농업 전체에 대한 규율(Sector-wide)이라는 점을 들 수 있다. *Korea-Beef* 사건의 패널도 농업 보조금은 농업 분야에 특유한 양허로서, 회원국들이 비면제(Non-Exempt)되는 무역왜곡 보조에 관련한 의무를 부담하는 것으로 판단하였다. 동 사건의 패널은 국내보조는 면제되지 않는 국내보조에 상한으로 적용되는 포괄적인 양허<sup>90)</sup>라는 특성을 가지므로, 회원국으로서는 양허표에 기재한 바에 따라 이행기간 동안 명목상 금액을 감축해야 하는 의무를 부담하고 있다고 판시하였다.

농업협정에서 규율하고 있는 국내보조에서는 특정 품목별로 규율되는 국내보조도 있으나, 품목 특정 AMS와 품목 불특정 AMS를 합한 전체로서의 감축대상 국내보조인 AMS는 농업 부문 일반에 대하여 포괄적으로 적용된다는 특징이 있는 것이다. 즉, 회원국이 부담하게 되는 의무는 품목 특정 AMS와 품목 불특정 AMS의 합계액인 연간 및 최종 양허 약속수준이라는 단일의 수치로서, 양허표에서 양허한 합계 금액 이내라면 품목 특정 AMS와 품목 불특정 AMS의 지급 금액을 자율적으로 결정할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 회원국으로서는 어떤 분야의 국내보조 지급 비율을 높이는 대신, 다른 분야를 감축함으로써 정책 목표를 달성

---

90) *Id.*, para.808 참조.

할 수 있으며, 국내보조 상한 이내라면 그 안에서의 정책 운용에는 재량이 허용되는 것이다. 이와 같이 농업협정에서의 국내보조 규율이 포괄적인 양허라는 특징을 가지게 된 것도 농업협정은 전체적인 국내보조 총액만 규제하는 대신, 그 안의 세부적인 구성 비율이나 지급 금액 등은 개별 회원국이 자율적으로 운영할 수 있도록 타협한 결과로 판단된다.

### 제3절 보조금 협정과의 비교

#### 1. 농업협정상의 'Support'의 검토

농업협정상 감축대상 보조에 대한 개념 징표는 앞서 살핀 바와 같이 정의 규정, 제3조 제2항, 제6조 제1항, 제6조 제3항, 그리고 제7조 제1항, 제7조 제2항 제(a)호 규율을 들 수 있다. 이와 같은 조항에서 감축대상 국내보조에 공통된 요소를 추출하면 '국내 생산자를 위한 지원(support in favour of domestic producers)' 또는 '농산물 생산자를 위한 국내적 지원(domestic support in favour of agricultural producers)'으로 분석할 수 있다.

감축대상 국내보조는 '국내 생산자를 위한 보조' 또는 '농업생산자를 위한 국내보조' 조치를 의미하는데, 부속서 3에서 AMS 계산은 품목 특정 보조에 품목 불특정 보조 금액을 합산하도록 되어 있다. 여기에서 중요한 것은 통상 '보조'라고 번역되는 'Support'의 의미이다. 전술한 바와 같이 GATT에서는 'Subsidy'의 개념 정의가 없었고, WTO 농업협정 역시 'Support' 자체의 개념 정의 규정은 없는 이상 농업협정에서의 'Support'는 전체 농업협정의 취지 등을 종합하여 판별할 수밖에 없다.

우선 'Support'의 개념은 사전<sup>91)</sup>적으로 재정적인 부분을 포함하여 지원을 하거나 도움을 주는 것을 의미하는데, *US-Upland Cotton* 사건의 패널도 농업협정에서 'Support'의 개념 정의는 없으므로, 관련 규정 전체

---

91) Oxford 사전에 의하면 'support'는 'material assistance'의 의미이다.  
<<https://en.oxforddictionaries.com/definition/support>> 2017. 10. 7. 최종방문.



를 살펴보아야 한다고 판시한 바 있다. 아울러, 동 사건 패널은 농업협정상 감축대상 국내보조의 특징에 관하여 농업협정문에서 국내보조 감축에서 면제되는 국내보조를 정의하고 있을 뿐, 감축해야 하는 국내보조가 무엇인지에 관하여는 구체적으로 정의하고 있지 않다는 점을 지적<sup>92)</sup>하였다. 따라서 농업협정에서 규정하고 있는 'Support'는 관련 조항 등을 종합적으로 검토하여 내용을 파악할 수밖에 없는바, 일단 감축대상 국내보조 규정에서의 'Support' 규율부터 살피는 일이 필요할 것이다.

우선, 농업협정에서 규정하고 있는 감축대상 국내보조의 세 유형인 시장가격지지, 비면제 직접지불제, 기타 감축대상 보조로 나누고 있는데, 시장가격지지와 비면제 직접지불제의 경우는 가격지지(price support)와 소득지지(income support)에 해당한다고 할 것이다.

농업협정 부속서3에서 'Support' 관련 조항은 정부의 재정 지출과 징수 감면 조치를 포함한다는 제2항과, 중앙 정부 및 지방 정부의 지원을 포함한다는 제3항, 그리고 생산자가 부담하는 특정 부과금이나 수수료 등은 AMS 계산에서 제외된다는 제4항이 있다. 한편, 제7항에서 AMS는 기초 농산물이 최초로 판매된 시점에 가능한 한 가깝도록 계산되며, 기초 농산물 생산자에게 이익이 돌아가는 한 가공업자들에게 지원한 정부 보조도 포함하도록 명시하고 있다.

여기에서 가격을 지지(price support)한다는 의미<sup>93)</sup>는 정부나 공공기관이 수요나 공급에 무관하게 일정한 가격을 유지하기 위한 지원 행위를 일컫는다. 즉, 시장 가격 기구가 작동하지 않고 인위적으로 정부 등이 개입하여 생산자에게 일정한 보조금을 지급하여 일정한 가격을 유지하도록 개입(Intervention)하는 행위를 의미하는 것이다. 이 때 농산물의 경우 특정 가격을 관리 가격<sup>94)</sup>(Administered Price)으로 정하여 농산물의 가격

92) Panel Report, *US-Upland Cotton* 사건(2004), paras. 7.420 - 7.423 참조. 금태환, “미국의 면화보조금에 대한 WTO 평결”, 행정법연구 제25권 (2009); 박민아, “WTO 보조금 협정상의 보조금과 농업협정상의 보조금의 상호 관계 고찰, 미국 면화보조금 사건에 대한 분석을 중심으로”, 국제경제법 연구 제4권 (2006); 성영화·박명섭, “미국-브라질 WTO 면화보조금 분쟁에 관한 사례 연구”, 통상법률 제92호 (2010) 참조.

93) Price support means assistance from a government or other official body in maintaining prices at a certain level regardless of supply or demand(Oxford Online Dictionary) <[www.oed.com/view/Entry/151135?redirectedFrom=price+support#eid2829298](http://www.oed.com/view/Entry/151135?redirectedFrom=price+support#eid2829298)> 2017.11.5. 최종방문.

이 관리 가격보다 하락하게 되는 경우 정부 등이 관리 가격으로 생산자로부터 매입하는 경우가 대표적일 것이다. 이 경우, 농산물 가격이 공급 과잉이나 소비 부진으로 하락하게 되었을 때 생산자의 손실을 보전하기 위한 조치<sup>95)</sup>로서 정부가 잉여 농산물을 매입하거나, 농산물 가격의 하락분을 정부가 지불하거나 국가 기금을 이용한 가격 조절 방법 등이 많이 활용된다.

그렇다면 농업협정에서의 ‘Support’의 개념은 시장가격과 무관하게 정해진 일정한 가격을 보장하기 위한 정부 등의 일련의 지원 조치를 의미하는 것으로, 특히 특정 가격을 지지하기 위한 정부의 개입 행위를 일컫는다고 할 것이다.

## 2. 보조금 협정상의 보조금과의 비교

한편, 농업보조금도 보조금의 일종인 바, 보조금 협정과 농업협정은 어떤 관계에 있는지 검토할 필요가 있다. 농업협정 제21조 제1항은 ‘1994년도 GATT의 규정 및 세계무역기구협정 부속서 1의 다른 다자간무역협정의 규정은 이 협정의 규정을 조건으로 적용된다’라고 규정<sup>96)</sup>되어 있는 바, 농업협정에서는 농업협정이 보조금 협정에 비하여 우선하는 것으로 규정되어 있다.

우선 농업협정과 보조금 협정의 관계에 관하여는, 양 협정의 입법 취지가 다르다는 점부터 살펴볼 필요가 있을 것이다. 농업협정은 국내보조를 지급할 수 있는 상한을 규율하여 가능한 한 무역왜곡적인 국내보조를

94) 예컨대 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(법률 제14643호, 2017.3.21. 일부개정) 제9조(과잉생산자의 생산자 보호)에서는 채소류 등 저장성이 없는 농산물의 가격안정을 위하여 필요하다고 인정할 때 농림축산식품부 장관은 생산자 또는 생산자단체로부터 농산물가격안정기금을 해당 농산물을 수매할 수 있도록 하고 있는바, 이 때 시장가격과 무관하게 수매가격이 결정되는 경우 관리 가격이라 한다.

95) 농업용어사전(농촌진흥청 편찬) 중 ‘농산물가격지지제도’ 항목 참조 <<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1618987&cid=50305&categoryId=50305>> 2017.11.5. 최종방문.

96) The provisions of GATT 1994 and of other Multilateral Trade Agreements in Annex 1A to the WTO Agreement shall apply subject to the provisions of this Agreement.

지급하지 않도록 하는 것을 목적으로 하는 반면, 보조금 협정은 보조금에 의하여 영향을 받은 국가에 의한 구제 수단에 방점이 있다고 보아야 할 것<sup>97)</sup>이다.

보조금 협정에서 다루고 있는 보조금은 보조금 협정 제1조 제1항에 따라 정부의 재정적 기여(Financial Contribution)가 있거나 GATT 1994 제16조의 소득 또는 가격 지지가 어떤 형태로든지 존재하고, 이로 인하여 혜택(Benefit)이 부여되는 경우로 정의되어 있다. 이와 같이 보조금 협정은 농업협정과는 달리 보조금의 정의를 직접적으로 규정<sup>98)</sup>하고 있는데, 농업 보조금도 보조금에 속하는 이상 일반 규정인 보조금 협정에 따른 개념 요소를 포함하여야 한다는 보는 것이 타당<sup>99)</sup>하다. 따라서 농업협정과 보조금 협정은 특별법과 일반법의 관계로 보는 것이 타당하며, 농업협정 제21조(Final Provisions)에서 농업협정이 GATT 1994나 다른 부속서 1의 상품 협정에 비하여 우선 적용된다고 규정한 것은 그러한 취지가 반영된 것으로 보아야 한다.

### 3. 농업협정 제13조 적절한 자제의 검토

다음으로 농업협정 제13조에는 보조금 협정과의 관계를 명시적으로 다

---

97) Mavroidis, *supra* note 56, 제541면 참조. 보조금 협정과 관련하여서는 장승화, “기업구조조정과 WTO보조금 협정” 통상법률 제45호 (2002); 이재민, 『WTO 보조금 협정상 위임·지시 보조금의 법적 의미』 (경인문화사, 2008); 『금융위기 극복을 위한 정부 및 기업의 조치와 국제통상법』 (박영사, 2016); 이재민·유광혁, “WTO 보조금 협정과 경제적 혜택”, 국제경제법연구 제9권 제1호 (2011) 참조.

98) 장승화·조인영, “WTO 보조금협정상 수입대체보조금과 GATT III:4”, 서울대학교 법학 제44권 제1호 (2003), 제2면에서는 WTO 보조금협정이 이전의 도쿄라운드 하에서 탄생한 GATT 보조금협정(“Subsidies Code”)보다 자세한 보조금규제를 위한 기준과 방법을 마련하여 보조금의 정의 규정을 마련하였다고 한다.

99) Appellate Body Report, *US-FSC* 사건 (2000), para.141은 보조금 협정의 수출보조 개념을 농업협정에 적용하여야 한다고 판시하였다. 한편, Appellate Body Report, *EC-Hormones* (1998), para.250은 SPS 협정과 GATT 제20조의 일반적 예외와의 관계가 문제된 사건에서 예외 규정을 판단하는 경우에 있어서도 원칙에 규정하고 있는 사항(“Basic Rights and Obligations”)부터 검토하는 것이 논리적이라고 판시한 바, 특별법 관계에 있는 경우에도 이와 같은 취지는 적용된다고 할 것이다.

루는 조항이 포함되어 있어 검토를 요한다고 할 것이다. 제13조의 표제는 '적절한 자제(Due Restraint)'로서 농업협정의 이행기간 동안 농업협정 규정에 따라 지급된 국내보조나 수출보조는 보조금 협정상의 조치로부터 면제된다는 내용으로 구성되어 있다.

우선, 농업 보조금과 보조금 협정과 관계에 관하여는 금지보조금 규정인 보조금 협정 제3조<sup>100)</sup>에서 농업협정에 따른 보조금을 제외하도록 하고 있고, 조치가능보조금 규정인 제5조<sup>101)</sup>에서 회원국에 부정적 효과(Adverse Effects)의 경우 농업협정 제13조에 의하여 유지되는 농업보조금에는 적용되지 않도록 규정하고 있다는 점을 검토하여야 한다. 한편, 조치가능보조금의 심각한 피해(Serious Prejudice)를 다루고 있는 보조금 협정 제6조<sup>102)</sup> 규정에서도 농업협정 제13조에 의하여 유지되는 농업 보조금에 관하여는 적용하지 않도록 하고 있으며, 구제수단인 제7조(Remedies)에서도 농업협정의 제13조에 따른 보조금은 제외하도록 규정<sup>103)</sup>하고 있다.

그렇다면 농업협정 제13조가 가지는 의미를 검토하여야 할 것인바, 우선 농업협정 제13조는 이른바 평화조항으로 해석되어 농업협정에 따른 보조금의 경우에는 일시적으로 보조금 협정 분쟁에서 제외하도록 하는 규정으로 보아야 한다. 이는 농업협정에 따른 그린박스, 제6조 국내보조 양허 수준을 준수한 국내보조, 그리고 수출보조 양허를 준수한 수출보조가 지급된 경우 회원국은 보조금 협정에 따른 상계관세 조치 등에서 제외된다는 의미이다.

이 경우, 감축대상 국내보조를 다루고 있는 농업협정 제13조 제(b)항

---

100) Except as provided in the Agreement on Agriculture,...(후략).

101) This Article does not apply to subsidies maintained on agricultural products as provided in Article 13 of the Agreement on Agriculture.

102) This Article does not apply to subsidies maintained on agricultural products as provided in Article 13 of the Agreement on Agriculture.

103) Macrory, Patrick·Appleton, Arthur·Plummer, Michael, *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis* (Springer, 2005), 제 214면에 따르면 동 조항은 1992년 미국과 EC의 'Blairhouse Agreement'에 따라 도입되어 농업협정 제13조로서 포함되었다고 한다. Cross, Karen Halverson, "King Cotton, Developing Countries and the 'Peace Clause': the WTO's US Cotton Subsidies Decision", *Journal of International Economic Law*, Vol.9, No.1 (2006) 참조.

을 살펴보면, GATT 1994 제6조와 보조금 협정의 제5부에 따른 피해 등 결정이 있는 경우가 아니라면 상계관세 부과로부터 면제되고, 상계관세 조사 개시를 자제하도록 하고 있다. 또한 GATT 제16조 제1항 또는 보조금 협정의 조치가능 보조금 규정인 제5조 또는 제6조 적용이 면제되는 바, 이 경우에는 1992년 마케팅 연도를 기준으로 특정 품목에 보조를 초과하여 지급하지 않은 경우에만 한정적으로 면제를 향유할 수 있도록 규정하고 있다. 한편, (iii)에서는 1992년 마케팅 연도를 기준으로 특정 품목에 보조를 초과하여 지급하지 않은 경우에 GATT 1994의 비위반 제소로부터 면제된다고 규정하고 있다.

농업협정에 규율된 이행기간이 선진국 기준으로 할 때 1995년부터 6년이 이미 도과하여 종료된 이상, 농업협정 제13조가 현재 시점에서 여전히 적용될 수 있을지는 검토가 필요하다고 할 것이다. 이 경우 이행기간의 종료에 따라 평화조항의 효력 또한 만료되어 농업협정에 따라 지급한 농업보조금이라도 보조금 협정 위반으로 제소될 수 있다고 주장하는 견해가 있을 것이다. 농업협정이 보조금 협정에 대하여 가지는 특별법적 성격 및 농업협정 제21조 제1항 규정의 취지를 고려하면 농업협정에 따라 양허 수준에 부합하도록 지급한 감축대상 국내보조의 경우에는 보조금 협정의 제소로부터는 여전히 면제를 향유할 수 있다고 보는 것이 타당하다고 생각한다. 만일 농업협정에 따라 적법하게 지급된 국내보조라도 보조금 협정의 대상으로 제소된다면 농업협정의 독자적 성격 및 특별법적 지위에 어긋나는바, 각기 동일한 법적 지위를 향유하는 WTO 부속서 다자 협정 중에서 유독 보조금 협정에 우위를 인정하는 결과가 발생하게 될 것이기 때문이다. 이 부분에 관한 분석은 ‘제7장 국내보조 관련 법적 문제와 개정 필요성’ 중 ‘제2절 보조금 협정의 문제’ 부분에서 상술하고, 본 단락에서는 보조금 협정과의 관계를 간략하게 살피는 것으로 마치고자 한다.

## 제4절 수출보조와의 비교

농업협정은 국내보조 뿐 아니라 수출보조(Export Subsidies) 지급도 규율하고 있는바, 농업협정 제1조 제(e)항<sup>104)</sup>에서는 수출보조에 관하여 수출 실적을 조건부로 지급되는 보조를 의미한다고 정의하고 있다. 즉, 수출보조는 수출자의 수출 실적이나 수출 조건을 기준으로 수출업자나 생산자에게 재정에서 직간접적으로 지원해주는 각종 혜택(융자, 무사지원 등)을 의미<sup>105)</sup>하는 것으로, 수출을 장려하고자 하는 정부 예산 등에 의한 여하한 형태의 보조를 말한다. 수출보조의 정확한 정의와 관련하여 WTO 이행패널<sup>106)</sup>은 관련 보조금 협정 규정에 따라 해석되어야 한다고 판시한 바 있다.

농업협정 제9조에서는 수출보조 양허를 규정하며 수출 실적을 조건으로 지급되는 경우를 여섯 가지로 나열하고 있는바, 수출과 관련되어 지급되는 일련의 여러 보조금이나 신용 제공 등이 수출보조에 포함된다고 할 것이다. 농업협정에서는 구체적으로 수출실적에 따라 지급되는 직접 보조금이나 시장 가격보다 낮은 가격으로 정부 등에 의한 수출용 판매, 정부 조치에 의하여 재정 지원을 받는 농산물의 수출 지불, 마케팅 비용을 줄이기 위한 보조 지불, 정부에 의해 지시되거나 위임된 국내 운송 및 수출 선적 비용, 수출 조건부로 농산물에 지급되는 보조금 등을 그 유형으로 들고 있다.

수출보조와 국내보조와의 관계 역시 수출보조가 특별법적 지위에 있고, 수출보조에 해당하지 않으면 국내보조 요건을 검토하는 순서에 따르는 것이 법조문의 체계에 부합하는 해석이라고 할 것이다. 따라서 농업협정 문언에 따라 수출과 관련되어 지급되는 보조금이라면 우선 제9조에 제시된 수출보조의 각 유형에 해당되는지부터 판단하여야 할 것이고, 그렇지 않은 일반적인 경우에는 국내보조로 분류된다고 보아야 할 것이다.

104) “Export subsidies” refers to subsidies contingent upon export performance, including the export subsidies listed in Article 9 of this Agreement.

105)

<<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=302389&cid=43668&categoryId=43668>> 2017.12.2. 최종방문.

106) Article 21.5 Panel Report, *US – Upland Cotton* 사건 (2007), para. 14.45 참조.

즉, 여하한 형태로든지 수출 실적이 조건으로 부가되어 있는 보조금이라면 수출보조에 해당하고, 수출과 관련은 있으나 수출 실적이 조건부로 결부되었다고 볼 수 없는 경우라면 국내보조에 해당하게 될 것이다.

한편, 농업협정에서도 보조금 협정에서와 같이 수출보조는 무역왜곡적인 효과가 가장 큰 보조에 해당한다. 그에 따라 수출보조 지급에 대한 규제가 필요하다는 점과 관련하여 2005년 12월 제6차 WTO 각료회의(홍콩)에서 회원국들은 일체의 농산물 수출보조를 폐지하기로 합의하였고, 2015년 12월 제10차 WTO 각료회의(나이로비)에서는 농산물 수출보조금의 즉시 폐지에 합의<sup>107)</sup>한 바 있다.

수출보조 폐지에 관하여 회원국들이 합의할 수 있었던 배경에는 국내보조에 관하여 정치적 민감성이 적은 점, 농산물 수출국 및 농업협정 제9조에서 수출보조 양허를 제출한 국가로 대상이 한정된다는 점을 지적할 수 있을 것이다. 그에 반하여 감축대상 국내보조의 경우 연간 및 최종양허 약속수준이 없는 국가라고 할지라도 미소보조로서 농업생산액의 일정 부분은 국내보조로서 지급이 가능하다는 점에서 차이가 있다. 또한 대부분의 국가에서 농업이 유지되고 그에 따라 농업보조금이 지급되고 있다는 점은 국내보조 문제에 관하여는 수출보조와는 달리 대부분의 국가가 이해관계국이 되는 결과 협정문의 해석이 중요한 문제로 대두되는 이유이다.

---

107) *Nairobi Ministerial Declaration*(WT/MIN(15)/45-WT/L/980)에서 Export Competition Ministerial Decision (2015) Export Subsidies와 관련하여 이행기간의 차이는 있으나, 선진국·개도국 모두 수출보조금을 폐지하기로 합의하였다.

6. Developed Members shall immediately eliminate their remaining scheduled export subsidy entitlements as of the date of adoption of this Decision.

7. Developing country Members shall eliminate their export subsidy entitlements by the end of 2018.

## 제3장 농업협정상 감축대상 국내보조의 해석

### 제1절 비엔나 조약법<sup>108)</sup>에 따른 해석 원칙

조약의 해석은 우선 당사자들의 공동의 의사를 발견하는 것을 목적<sup>109)</sup>으로 하는바, 조약을 해석할 때 가치 평가가 수반되거나 법 창설적 행위로 이어지는 경우에는 해석의 범위를 벗어난다고<sup>110)</sup> 할 것이다. WTO 농업협정도 조약법에 해당하는 이상, 조약 해석의 기본 원칙에 따라 해석할 필요가 있는바, 조약법의 해석에 관한 비엔나 조약법에 따라 해석하는 것이 필요할 것이다.

WTO 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해(DSU)<sup>111)</sup> 제3조 제2항에서 본 협정은 국제 공법의 해석에 관한 관례적인 규칙(customary rules of interpretation of public international law)에 따르도록 하고 있어 비엔나 조약법 제31조 등의 해석 규칙을 가리키는 것으로 운영<sup>112)</sup><sup>113)</sup>하는바, 이

---

108) 1969년에 채택된 조약법에 관한 비엔나 협약(Vienna Convention on the Law of Treaties)으로, ‘비엔나 조약법’이라 한다.

109) 김대순, 『국제법론』, (삼영사, 2016), 제251면 참조. Appellate Body Report, *EC-Computer Equipment* 사건 (1998), para.93는 조약법의 해석은 조약 당사자의 공통된 의도(common intention of the parties)를 밝혀내기 위한 목적에서 행하여져야 한다고 판시한 바 있다.

110) Appellate Body Report, *India-Patents* 사건 (1997), para.45은 조약법은 당사자의 의도를 밝혀내고, 비엔나 조약법 제31조에 따른 조약법의 해석 원칙에 따라야 하지만, 조약에 포함되지 않았거나 의도되지 않았던 개념이 조약에 포함되었다고 비난하는 것은 조약법의 해석 원칙이 아니라고 지적했다. Appellate Body Report, *EC-Hormones* 사건 (1998), para.181도 실제의 조약 문언을 근거로 해석하되, 조약의 해석자가 그렇게 되었어야 한다고 생각하는 용어(interpreter may feel should have been used)로는 해석할 수 없다고 하였다.

111) WTO 설립협정 부속서 2 Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes로서, 이하 ‘DSU’라 한다.

112) 정인섭, 『조약법 강의』 (박영사, 2016), 제214면 각주 79 참조.

113) Appellate Body Report, *US-Gasoline* 사건 (1996) 제16-17면 참조. WTO



는 국제통상법 영역에서 국제법 기본원칙이 적용되는 가장 대표적인 사례<sup>114)</sup>라고 평가되고 있다.

비엔나 조약법은 제31조(General Rule of Interpretation)에서 해석에 관한 원칙을 실시하고 있는바, 제1항에서는 신의칙(in good faith)에 따라 해석하되, 문언이 가지는 통상적인 의미(ordinary meaning)를 문맥(in their context)과 해당 조약의 대상과 목적(object and purpose)에 따르도록 하고 있다. 제2항에서는 문맥을 판단할 때 조약의 전문(Preamble)과 부속서(Annexes)를 추가하여 본 조약을 체결할 때 당사자 간에 체결된 별도 합의(Agreement), 어느 일방이 작성한 문서를 다른 당사국이 수락한 경우<sup>115)</sup>를 포함하여 해석하도록 하고 있고, 제3항에서는 문맥을 판단 시 당사자 간의 후속 협정이나 관행, 관련 국제법 규칙 등을 고려(taken into account)하도록 하고 있다.

그렇다면 농업협정의 감축대상 국내보조 조항의 해석 역시 비엔나 조

---

협정에서의 법의 연원에 관한 분석은 Pauwelyn, Joost, *Conflict of Norms in Public International Law, How WTO Relates to other Rules of International Law* (Cambridge University Press, 2003) 제40면 이하, Palmetier, David · Mavroidis, Petros, "The WTO Legal System: Sources of Law", *The American Journal of International Law*, Vol.92, No.3 (1998) 참조. Appellate Body Report, *US-Hot Rolled Steel* (2001), para.60은 'the rules of treaty interpretation in Articles 31 and 32 of the Vienna Convention apply to any treaty, in any field of public international law, and not just to the WTO agreements. These rules of treaty interpretation impose certain common disciplines upon treaty interpreters, irrespective of the content of the treaty provision being examined and irrespective of the field of international law concerned.'이라고 하여 WTO 협정 해석에 명시적으로 비엔나 조약법을 적용하고 있다.

114) Pauwelyn, *supra* note 113, 제35면, 이재민, "최근 WTO 분쟁해결절차에서 확인된 국제법 기본원칙 및 법리", 국제법학회논총 제55권 제4호 (2010), 제185면 참조. 국제사법재판소는 어떠한 경우에도 신의칙을 배제할 수 없는 것으로 판시한 바 있는데, 이와 같은 기본 법리는 WTO 협정에서도 마찬가지로 적용된다고 보아야 한다(*Anglo-Norwegian Fisheries Case*, ICJ Reports 116 (1951), 제142면 참조). PCIJ *Chorzow Factory* 사건(1928), ICJ *South-West Africa* 사건(1971) 권고적 의견 및 ICJ *Gabcikovo-Nagymaros Project* 사건(1997)에서는 같은 취지로, 특정 사안에 관하여 조약에 문언이 없는 경우 국제 공법의 일반 법리가 적용되어야 한다고 판시하였다.

115) 정인섭, *supra* note 112, 제178면 참조. ICJ *Gabcikovo-Nagymaros Project* 사건(1997), para.140는 조약을 해석할 때 문맥(in the context)과 관련 규범들을 고려하여야 하는바, 관련 규범에는 새롭게 발전된 규범과 기준들을 고려하여야 한다고 판시하고 있다.

약법에 따라 신의칙에 따라 해석하되, 통상적인 의미, 문맥, 그리고 대상과 목적에 따라 분석하는 작업이 필요하다. 구체적으로 감축대상 국내보조 조항을 분석하기에 앞서 우선 WTO 협정의 해석 방법부터 검토하기로 한다.

## 제2절 WTO 협정의 해석 방법

WTO 협정도 조약에 해당하는 이상, 조약의 기본 원리인 “약속은 지켜져야 한다(*pacta sunt servanda*)” 이념에 따라 비엔나 조약법에 따른 조약법의 해석 원칙이 적용된다. 즉, WTO 협정은 신의칙에 따라 해석하되, 문언의 통상적 의미를 해석의 출발로 하여야 하며, 대상과 목적에 비추어 가급적 실효성을 부여하는 방향<sup>116)</sup>으로 해석해야 할 것이다. 또한 문맥상 부여되는 용어의 통상적 의미에 따라<sup>117)</sup> 해석하되, 후속 합의와 관행, 관련 국제법 규칙을 참작하여야 한다. 한편, 위와 같은 조약 해석에도 불구하고 의미가 모호해지거나 애매하게 되는 경우, 또는 명백히 불투명하거나 불합리한 결과를 초래하는 경우에는 조약의 교섭 기록 및 그 체결시의 사정을 포함한 해석의 보충적 수단에 의존할 수 있도록<sup>118)</sup> 하고 있다.

이 경우 조약의 해석권자는 조약의 당사국인 회원국이 1차적 해석권자라고 하겠으나, WTO 분쟁이 제기될 경우에는 패널과 항소기구에 해석 권한을 부여하고 있다. WTO 협정 제11조 제2항은 WTO 설립 협정과 다자 협정의 해석과 관련하여 WTO 각료회의와 일반이사회에게 배타적 해석 권한이 부여되고 있다. 한편, 부속서 1에 따른 다자 협정의 해석이 문제되는 경우, 당해 협정을 관할하는 위원회의 권고에 기초하여 각료회의와 일반이사회가 해석을 내리는바, 회원국의 3/4 다수결로 하도록 규정하고 있다. 이러한 경우 각료회의와 일반이사회가 행한 해석의 효력은

---

116) 정인섭, *supra* note 1, 제331면 참조.

117) *Id.*, 제332면 참조.

118) *Id.*, 제337면 참조.

모든 회원국을 구속하게 된다.

그러나 WTO 실무에서 이러한 형태의 해석이 이루어진 경우는 매우 드물며<sup>119)</sup>, 대부분 WTO 분쟁에서의 패널과 항소기구에 의하여 해석이 이루어지고 있는 실정이다. 항소기구의 결정은 법 해석에서의 법률상(de jure)의 최종적인 성격(Finality)은 없으나 사실상(de facto)의 최종성은 있다고 해석하는 견해<sup>120)</sup>는 항소기구는 분쟁에서 기존의 견해를 변경하거나, 기존에 행한 판단 이유를 다시 분명하게 밝히는 경우가 많다고 분석하고 있다. 동 견해에 따르면 항소기구는 WTO 협정을 해석할 때 크게 맥락주의(Contextualism)와 효과주의(Effectiveness)의 두 축을 중심으로 해석한다고 분석<sup>121)</sup>하고 있다.

맥락주의(Contextualism)는 협정문의 해석 시 조항의 사전적 의미에서 출발하지만, 협정문의 맥락을 고려하여 해석한다는 의미이다. 즉, 문언의 의미를 맥락화된 통상의 의미(contextualized ordinary meaning)로 해석하여 전체적인 맥락을 고려하여 해석한다는 것이다. 이를 위해 사전적 의미를 제한 해석하기도 하며, 통상적인 의미를 확인하는데 사전적 의미를 활용하기도 한다는 것이다.

다음으로 효과주의(Effectiveness)<sup>122)</sup>는 모든 조항에는 의미가 있다는

---

119) Damme, Isabell Van, "Treaty Interpretation by the WTO Appellate Body", *The European Journal of International Law*, Vol. 21, No.3 (2010), 제611면 각주21는 1999년 EC의 WTO 설립협정의 제11조 제2항의 해석 요청 두 건밖에 없다고 한다.

120) Damme, *supra* note 119, 제611면 참조. 한편, 일본국제경제법학회, *supra* note 20, 제81면은 WTO 항소기구는 일반적인 사전적 의미를 기초로 통상의 의미를 분석하고, 문법, 구문 등 직접적인 문맥이나 다른 조문과의 관계를 고려하여 관련 문맥을 고려하되, 그래도 문언의 의미가 불명확하거나 결정적이지 않은 경우 협정 전체의 대상과 목적을 고려하는 해석 방법을 취한다고 설명하고 있다. 또한 제82면에서는 근래에 항소기구가 해석방법을 근본적으로 변경한 것은 아니지만, 일반적인 사전적 의미가 가지는 한계를 인정하고, 당사자의 의도를 고려하여 통상적 의미를 파악하고, 해석의 일체성을 강조하는 방향으로 나아가고 있다고 설명한다.

121) Damme, *supra* note 119, 제621면 참조.

122) 김대순, *supra* note 109, 제256면 각주400은 '실효적 해석의 원칙(principle of effective interpretation or effet utile)'이라고 하여 목적론적 해석의 일종으로 보는데, 조약은 당해 조약의 '대상과 목적'을 달성할 수 있는 방향으로 성실히 해석해야 한다는 원칙을 의미한다고 한다. 한편, Panel Report, *Korea-Beef* 사건 (2000), para.814. 각주 423에 따르면 조약의 효율적 해석 원칙이 적용되어야 하는바, 어느 조항의 해석에 따라 타 조항이 무효로 되는

점이 전제된 해석이다. 즉, 어떠한 조항도 해석할 때 의미 없는 것으로 되어서는 안 되고, 각기 다른 의미를 발현할 수 있도록 해석해야 한다는 의미이다. 다시 말해 어떠한 조항도 무의미한 것으로 해석되어서는 안 되고, 의미를 가지는 것으로 해석되어야 한다는 것이다.

한편, 항소기구는 보통 문언(text)에 우선순위를 두고 맥락의 범위를 줄이는 경향이 있으며, 문제의 조항이 다른 조항에서 활용되는 예를 비교하고 다른 조항과의 비교 시 무의미하게 해석되지 않도록 대상과 목적을 고려하고, 보다 넓은 범위에서의 문맥(context)을 감안하여 해석하고 있다는 견해<sup>123)</sup>도 있다.

다음으로 국가 주권의 원칙이 적용되는 결과 ‘제한적 해석의 원칙(principle of restrictive interpretation or in *dubio mitius*)’이 적용되는 경우가 있는바, 이는 “의심이 있으면 주권의 제약은 엄격히 또는 제한적으로 적용되어야 한다”는 원칙<sup>124)</sup>으로 검토를 요한다고 할 것이다.

결국, WTO 협정은 비엔나 조약법에 따라 해석하되, 사실상의 구속력을 가지는 항소기구의 해석 방법을 감안하여 맥락주의, 효과주의 및 제한적 해석 방법을 종합하는 것이 WTO 협정문언이 가지는 정확한 의미를 파악하는데 의미 있을 것이다.

---

결과가 초래해서는 안된다고 판시하여 효과주의를 채택한 바 있다고 평가할 수 있다.

123) Bond, Eric, Tractman, Joel, "China-Rare Earths: Export Restrictions and the Limits of Textual Interpretation", *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme*, EUI Working Papers (2015), 제3면 참조.

124) 김대순, *supra* note 109, 제253면 참조. 저자는 PCIJ *Free Zones of Upper Savoy* (1932), 제167면에서 의심이 있는 경우 ‘limitation of sovereignty’으로 해석할 수 있다고 판시하였는바, 제한적 해석을 선언한 것이라고 평석한다. Appellate Body Report, *EC-Hormones* 사건 (1998), para.165 각주 154는 제한적 해석에 관하여 “The principle of in *dubio mitius* applies in interpreting treaties, in defence to the sovereignty of states. If the meaning of a term is ambiguous, that meaning is to be preferred which the territorial and personal supremacy of a party, or involves less general restrictions upon the parties.”이라고 하여 해석이 모호할 경우에는 국가 주권을 덜 제약하는 방향으로 해석할 것을 판시하고 있다. 다만 김대순, *supra* note 109, 제254면 각주 390은 제한적 해석에 관하여 한 국가에 부과된 의무를 제한적으로 해석하면 그에 상응하는 타국가의 권리를 인정하지 않는다는 비판이 있다고 소개하고 있다.

### 제3절 WTO 농업협정에의 적용

농업협정에서 감축대상 국내보조를 해석할 경우에는 우선 문언에 따라 단어가 가지는 통상적 의미를 중심으로 분석하되, 농업협정의 전문(Preamble)을 포함하여 전체적인 WTO 협정문 체계를 고려하여 조약의 대상과 목적에 따라 해석하여야 할 것이다. 여기에서 WTO 협정문에는 WTO 설립 협정이 포함되는바, WTO 설립협정에는 4개의 부속서가 포함되어 있고, 제1부속서 상품무역에 관한 다자협정은 다시 13개의 개별협정으로 구성되어 있다. 구체적으로 농업협정상 조항의 해석이 문제되는 경우라면 GATT 1994와 농업협정이 중요한 연원으로 작용할 것이다. 따라서 WTO 농업협정을 해석할 때에는 농업협정을 전체적인 WTO 설립협정의 맥락에서 종합적으로 해석할 필요가 있다고 할 것이다.

따라서 구체적으로 농업협정에 규정된 국내보조 중 시장가격 지지의 경우에는 가격지지 등 농업협정에 규정된 요소와 관리가격, 외부참조가격, 대상 물량 등의 구성 요건의 분석, 농업협정 전문에 기재된 농업협상의 장기적 목적<sup>125)</sup>(long-term objective) 및 WTO 설립협정 등 다른협정과의 관계 등을 종합적으로 분석하여 법적 의미를 고찰하는 것이 필요할 것이다. 이하에서 농업협정에 규정된 감축대상 국내보조를 비엔나조약법에 따라 분석할 것인바, 문언에 따른 해석을 기초로 맥락주의, 효과주의 및 제한적 해석 원칙에 따라 의미를 규명하고자 한다.

### 제4절 통상적 의미에 따른 해석

---

125) WTO 농업협정 전문은 “the above-mentioned long-term objective is to provide for substantial progressive reductions in agricultural support and protection sustained over an agreed period of time, resulting in correction and preventing restrictions and distortions in world agricultural markets” 이라고 하여 농업협상의 장기적인 목적이 농업보조와 보호의 실질적이면서도 점진적인 감축이라고 규율하고 있다.

## 1. 문언적 해석

### (1) 문언적 해석의 검토

문언적 해석은 문언이 가지는 ‘통상적인 의미’에 따라 조항의 의미를 규명하는 해석 방법을 일컫는다. 비엔나 조약법 제31조 제1항에 규정된 문언이 가지는 ‘통상적 의미’를 규명하는 것이 문언적 의미에 따른 해석으로, 조약문에 규정된 조항에 부여된 통상적이면서도 본래적인 의미에 따라 분석하는 방법을 말한다. WTO 분쟁해결기구는 비엔나 조약법 제31조를 언급하면서 조약 문언의 ‘통상적 의미’를 중요시하며 조약 해석의 출발점으로 보고 있으며<sup>126)</sup>, 이는 ‘통상적 의미’가 가지는 의미의 불명확성 때문에 WTO 분쟁해결기구로서는 용어가 가지는 사전적 의미를 분석하는 것에서 출발<sup>127)</sup>하고 있다고 한다.

그렇다면 WTO 농업협정에 규정된 감축대상 국내보조를 분석하기 위해서는 우선 개념적인 분석을 위해 국내보조(domestic support), 가격지지(market support), 지급(provide), 농산물 생산자(producer) 및 생산자를 위한(in favour of), 기초 농산물(basic agricultural product), 품목 특정(product specific) 또는 불특정(non-product-specific) 보조의 의미를 살필 필요가 있으며, 구체적인 AMS 산정의 구성 요건으로 관리가격(Applied Administered Price), 고정외부참조가격(Fixed External Reference Price), 대상 물량(Eligible Production)의 의미부터 고찰할 필요가 있다.

### (2) 문언적 해석의 적용

농업협정상 감축대상 국내보조와 관련된 개념을 해석하기 위해서는 우

---

126) 김인숙, "WTO 분쟁해결기구에서의 조약법협약 제31조의 적용에 관한 연구", 서울국제법연구 제20권 제2호 (2013), 제119면 참조.

127) *Id.*, 제119면 참조. Damme, *supra* note 119, 제622면도 WTO 항소기구가 사전적 의미를 분석하는 것에서 출발한다고 분석한다. 다만, Damme은 항소기구가 사전적 정의를 한계 또한 받아들이고 있다고 분석하고 있다.

선 국내보조와 관련된 개념 표지에 관한 사전적인 의미부터 분석하는 것이 필요하다.

국내보조(domestic support)는 우선 그 조치가 ‘국내적’인 것에서 출발해야 할 것이다. 다시 말해 국외적 요소가 없는 국내적<sup>128)</sup>인 조치로서의 보조금을 의미한다고 할 것이고, 이에 따라 정부가 국내에서 지급하는 보조금을 의미하는 것으로 보아야 한다. 다음으로 ‘가격지지(price support)<sup>129)</sup>’의 의미를 살펴보면, 일정한 가격을 유지하기 위하여 정부가 의도적으로 개입하여 지원하는 일련의 조치를 말한다고 보는 것이 타당할 것이다. 즉, 수요와 공급 등의 시장 메커니즘과는 무관하게 정부가 미리 정해놓은 가격을 생산자 등이 받을 수 있도록 정책적으로 지원하는 것을 의미하는 일련의 정책을 의미한다고 해석하여야 할 것이다. 정부는 이러한 조치로서 농업생산자에게 ‘공급(provide)’해야 하는바, 여기에서 ‘공급’의 의미는 정부가 지불하거나 공여하는 것<sup>130)</sup>을 말한다고 볼 것이다. 정부가 재정적 지원금 형태로 생산자에게 교부하는 것을 의미하는 것으로 해석하면 될 것이다. ‘농산물 생산자’의 경우에는 문언 그대로 생산하는 농가<sup>131)</sup>를 의미하는바, 결국 정부로부터 가격지지 정책의 대상 품목을 생산하는 농가가 생산자에 해당하게 될 것이다. 한편, 국내보조에 해당하기 위해서는 농산물 생산자를 ‘위하여(in favour of)’ 지불되어야 하는 것으로 규정되어 있는바, ‘favour’의 사전적인 의미는 ‘이익을 위하여<sup>132)</sup>’로 해석된다. 이에 따라 정부가 농산물 생산자의 이익을 위하여 지

---

128) Oxford Online Dictionary에서 domestic는 of or relating to one's own country or nation; not foreign, internal, inland, 'home'이라고 규정하고 있다.<<http://www.oed.com/view/Entry/56663?redirectedFrom=domestic#eid>,> 2017.11.5. 최종방문.

129) Oxford Online Dictionary는 assistance from a government or other official body in maintaining prices at a certain level regardless of supply or demand라고 가격지지(price support)의 개념을 정의하고 있다.<<http://www.oed.com/view/Entry/151135?redirectedFrom=price+support#eid28292987>> 2017.11.5. 최종방문.

130) Oxford Online Dictionary에서 provide의 사전적 의미를 to supply (something) for use; to make available; to yield, afford라고 한다.<<http://www.oed.com/view/Entry/153448?rskey=BbQw0Z&result=2&isAdvanced=false#eid>> 2017.11.5. 최종방문.

131) Oxford Online Dictionary에서 a person who or thing which produces라 한다.<<http://www.oed.com/view/Entry/151981?redirectedFrom=producer#eid>> 2017.11.5. 최종방문.

급하는 지원 조치를 국내보조라고 하는 것이 문언에 부합하는 해석일 것이다. 국내보조는 ‘기초 농산물’ 생산자에 지급하는 보조금을 의미하는바, ‘기초 농산물’은 가공되지 않은 원래 모습 그대로의 농산물<sup>133)</sup>을 의미하여 농가가 수확하여 생산하여 원형이 변형되지 않은 형태의 농산물을 말한다. 이 경우 품목 특정(product specific) 또는 불특정(non-product specific)하다는 의미는 명시된 품목에 한정<sup>134)</sup>하여 지급되는 보조인지, 아니면 품목에 한정하지 않고 농업 일반에 지급되는 보조인지에 따라 구별되는 개념으로 볼 것이다. 예컨대 과거의 쌀 수매제와 같이 쌀에 한정적으로만 가격지지 정책을 시행하는 경우, 법령 등에 수혜 품목이 쌀로 기재되어 있는 경우라면 품목 특정 보조에 해당하게 되는 것이다. 만일 해당 품목을 한정하지 않고 일반적인 농산물이면 수혜 대상이 될 수 있도록 지급하는 규정이 있는 경우라면 품목 불특정 보조에 해당하게 될 것이다. 정리하자면, 농업협정에서 규정하고 있는 감축대상 국내보조는 가공되지 않은 농산물 자체를 생산하는 농산물 생산자의 이익을 위하여 정부 등이 품목을 제한하거나 품목 제한 없이 일반적으로 재정적 형태로 지불하는 보조금을 의미한다고 해석할 수 있을 것이다.

다음으로 농업협정에서 규율하고 있는 구체적인 회원국의 의무를 문언적 해석에 따라 검토하기로 한다. 농업협정에서 회원국이 부담하는 의무는 ‘commitments’이라고 나와 있는바, 국내보조와 관련된 부분은 전문에 ‘specific binding commitments in each of the following areas: domestic support’이라고 되어 있어 국내보조와 관련된 회원국의 의무는 특별히 구속력이 있는 것으로 표현되어 있다. 국내보조와 관련된 회원국

132) Oxford Online Dictionary는 to the advantage of이라고 정의한다.  
<http://www.oed.com/view/Entry/68695?rskey=aQJJ9f&result=1&isAdvanced=false#eid4517695>  
 > 2017.11.5. 최종방문.

133) Oxford Online Dictionary의 basic agricultural product는 essential or elementary aspects of, relating to, or used in agriculture, which is a thing generated or produced by, or as if by, nature or a natural process이다.  
<http://www.oed.com/view/Entry/151988?rskey=pnYCLx&result=1&isAdvanced=false#eid>  
 > 2017.11.5. 최종방문.

134) Oxford Online Dictionary에서 specific는 exactly named or indicated, or capable of being so; precise, particular라고 되어 있어 명확하게 한정된 품목에만 지급되는 국내보조는 품목 특정 보조라고 할 수 있을 것이다.  
<http://www.oed.com/view/Entry/185999?rskey=LqPxPV&result=2&isAdvanced=false#eid>  
 > 2017.11.5. 최종방문.



의 의무는 제6조 표제와 같이 'Domestic Support Commitments'이라고 표현되는바, 농업협정 제3조는 회원국의 국내보조 의무가 양허표에 포함되어 있다고 규정한다. 회원국의 국내보조 의무의 내용은 제3조 제1항에 따라 회원국 양허표 제4부에 포함되어 있으며, '보조를 제약(limiting subsidization)'할 의무를 구성하며, GATT 1994의 불가분의 부분(integral part)이 된다고 명시하고 있다.

회원국이 부담하는 국내보조 의무의 내용은 제6조 제1항에서 '연간 및 최종 양허 약속수준'으로 표시된다고 나와 있으며, 이 때 제3항을 반대해석하면 해당 연도의 현행 보조총액 추정치 합계(Current Total AMS)가 '연간 및 최종양허 약속수준'을 초과하지 않아야 한다는 것이 회원국이 구체적으로 부담하여야 하는 의무에 해당한다. 이와 같은 국내보조 양허 한도 준수 의무 이외에도 제6조 제1항 전단에서는 국내보조 감축 의무(Domestic Support Reduction Commitment)를 명시하여 양허표에 명시된대로 국내보조를 감축할 의무를 부과하고 있다. 국내보조 감축 의무의 경우에는 이행기간이 종료된 국가로서는 의무 부담에서 벗어났다고 해석할 것이나, 신규 가입국 중에서 이행 기간이 진행 중인 국가들 중에는 양허표에 명시된대로 국내보조를 감축할 의무를 부담하고, 그러한 의미에서 여전히 제6조 제1항 전단은 유효한 조항이라고 해석할 수 있겠다.

그렇다면 과연 회원국이 부담하게 되는 산술적인 수치인 AMS를 어떻게 계산하는지가 문제될 것인데, 농업협정 제1조 제(a)항 (ii)호에서는 AMS 계산 방법에 관하여 '부속서 3에 따라(in accordance with)' 계산하고, '양허표에 포함된 보조자료를 고려하도록(taking into account)' 규정하고 있다. 우선, 부속서에서 규정하고 있는 AMS의 구성 요소로서 '관리 가격(Applied Administered Price)'에 관하여 살펴보면, 실효적으로 시행되고 있는 통제 또는 관리되고 있는 가격<sup>135)</sup>을 의미한다고 할 것이다. 다시 말해, 정부 등이 가격지지 정책으로 지급하는 가격을 '관리 가

135) Oxford Online Dictionary에서 applied의 의미에 관하여 brought into or placed in effective contact으로 정의하고 있으며 <<http://www.oed.com/view/Entry/9713?redirectedFrom=applied#eid>> 2017.11.5. 최종방문, administered는 that is or has been managed, controlled, effected의 의미를 가지는 것으로 정의하고 있다 <<http://www.oed.com/view/Entry/2532?redirectedFrom=administered#eid>> 2017.11.5. 최종방문.

격'이라고 하는 것이 문언적 해석에 따른 결과일 것이다. 한편, 농업협정 부속서 3에 규정된 '고정 외부 가격(Fixed external Price)'이라 함은 외적 요인에 의하여 변동되지 않은 고정된 값으로, 내부적인 가격 등의 요인과는 무관한 가격<sup>136)</sup>을 의미하는바, 부속서 제8항에 따라 1986년부터 1988년 동안 각 수출국, 수입국에 따른 FOB, CIF 가격을 의미하게 될 것이다. 다음으로 부속서에서 규정된 '대상 물량(eligible production)'은 자격을 갖춘 물량을 의미<sup>137)</sup>하는바, 가격지지 정책에서 보조금을 수령하기 위한 자격 요건을 갖춘 물량을 의미한다고 할 것이다. 결국, 부속서에서 규정하고 있는 AMS은 정부가 시장 가격과는 무관하게 미리 정한 관리 가격과, 1986년부터 1988년까지의 고정된 가격 간의 차이에 해당 가격지지 정책의 수혜를 받을 자격이 되는 농산물의 물량을 곱한 값이 된다고 보는 것이 문언적 해석에 따른 결과가 될 것이다.

다만, 제1조 (a)항 (ii)호에서 농업협정 부속서와 보조자료와의 관계에 대하여는 문언에 따를 때 'in accordance with'는 반드시 따라야 하는 것으로 해석되지만, 'taking into account'는 단순히 고려만 하면 되는 것으로 볼 수 있기 때문에 AMS 계산은 부속서 3에 따르는 것이 원칙이라고 할 수 있을 것이다. 다만, 이 점에 관하여는 제4장과 제5장에서 상세히 검토하기로 한다.

## 2. 대상과 목적을 고려한 해석

### (1) 협정의 대상과 목적

136) Oxford Online Dictionary에서 fixed는 deprived of volatility <<http://www.oed.com/view/Entry/70824?redirectedFrom=fixed#eid>> 2017.11.5. 최종방문, external의 사전적 의미는 situated outside, not included within the limits of, the object under consideration으로 규정되어 있다. <<http://www.oed.com/view/Entry/66993?redirectedFrom=external#eid>> 2017.11.5. 최종방문.

137) Oxford Online Dictionary에서 eligible의 의미는 fit or proper to be chosen으로 되어 있어 자격 요건을 갖추었다는 의미로 해석하고 있다 <<http://www.oed.com/view/Entry/60463?redirectedFrom=eligible#eid>>, 2017.11.5. 최종방문.

비엔나 조약법은 조약의 대상과 목적에 비추어 통상적 의미를 찾도록 하고 있는바, 1차적으로 통상적 의미를 규명한 다음 다시 조약의 대상과 목적에 비추어 내용을 확인하고 평가하는 것을 의미<sup>138)</sup>한다고 보고 있다. 즉, 조약의 대상과 목적은 조약의 존재 이유 또는 조약에 내재하는 핵심적 가치<sup>139)</sup>를 찾는 것으로, 국제법위원회(International Law Commission)<sup>140)</sup>는 ‘조약의 목적과 대상의 판단’에 관하여 조약의 목적과 대상은 특히 조약의 제목과 서문과 같은 그 문맥상에서의 조약의 용어들을 고려하여, 신의성실하게 판단되어야 하고, 조약의 교섭기록과 체결시의 사정 및 적절한 경우 당사국들의 추후 관행에 의존할 수 있다’고 하고 있다.

WTO 분쟁해결사례에서 대상과 목적을 고려한 해석과 관련하여 조약을 전체로서 파악했을 때의 조약의 대상과 목적을 의미한다는 견해<sup>141)</sup>에 따르면 특정 규정에 대한 해석이 문제될 경우 동 조문이 포함된 상품무역협정 뿐 아니라 WTO 설립협정이 전체로서 대상과 목적으로 고려되어야 한다<sup>142)</sup>는 것이다. *US-Shrimp* 사건<sup>143)</sup>의 패널도 그러한 맥락에서 GATT 제20조의 두문(chapeau)가 문제된 경우 제20조는 전체로서 같이 검토해야 하며, WTO 협정 자체가 GATT 1994를 포함하고 있는 통합적 체계(integrated system)이므로 GATT 1994의 관련 규정 뿐 아니라 WTO 협정의 서문과 다른 부속서 등을 모두 고려하여야 한다고 판시한 바 있다.

## (2) 본 사안에의 적용

WTO 협정은 부속서 1, 2, 3을 불가분의 부분(integral part)<sup>144)</sup>으로 하

138) 정인섭, *supra* note 112, 제174면 참조.

139) *Id.*, 제174면 참조.

140) 박기갑 편역, "2011년 ILC가 채택한 ‘조약의 유보 실행에 대한 지침’(Guide to Practice on Reservation to Treaties) 한글 번역본", 국제법평론 제40호 (2014), 제243면 para.3.1.5.1. 조약의 목적과 대상의 판단 부분을 인용하였다.

141) 김인숙, *supra* note 126, 제130면 참조.

142) *Id.*, 제130면 참조.

143) Panel Report, *US-Shrimp* (1998), para.7.35 참조.

144) Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization(‘WTO 설립 협정’) 제2조 제항 참조. 한편, Kennedy, *supra* note 66, 제58면

는바, 관세와 무역 장벽의 실질적인 감축과 차별적인 대우의 제거를 목적으로<sup>145)</sup> 하고 있다.

전체적인 WTO 협정을 개관하면, WTO는 관세, 비관세 장벽 등을 감축하여 세계 무역을 자유화함으로써 전체적인 부(富)의 증진을 목적으로 설립되었다고 할 것으로, 협정문 해석은 무역 자유화라는 목적을 고려하여 해석할 필요가 있을 것이다. 한편, 농업협정 전문은 우루과이 라운드 의 중간 평가 보고서에서 합의된 장기적 목적인 ‘공정하고 시장 지향적인 농산물 교역 시스템을 만들어 보조(support)와 보호(protection)의 양허 협상을 통해 개혁을 하여 GATT 규율이 효과적으로 작동할 수 있도록’ 하고, 이를 위해 ‘농업의 보조와 보호에서 실질적으로 점진적인 감축을 통하여 국제 농산물 시장의 제약(restrictions)과 왜곡(distortions)을 교정하고 방지’하는 것으로 규정되어 있다.

그렇다면 농업협정상의 국내보조를 해석할 때 조약을 통해 달성하고자 하는 결과(또는 목표)인 ‘목적’과 그러한 목적을 달성하고자 하는 ‘수단<sup>146)</sup>’은 농업협정 전문 규정을 고려할 때 무역과 생산에 영향을 미치는 보호주의 내지 보조 조치의 감소 또는 폐지일 것이다. 이는 농업협정 제 3조 제1항에서 회원국의 국내보조 의무가 ‘보조를 제약(limiting subsidization)’하도록 약속한다는 문구를 고려할 때도 그러하다. 결국, 국내보조 조항은 무역을 왜곡시키는 국내보조를 회원국이 양허한 수준 한도에서만 지급할 수 있다는 제약 조건 및 무역 왜곡적인 농업 보조의 철폐를 지향한다는 협정의 목적을 고려하여 해석하여야 하는 것이다. 물론 전문의 역할은 조약의 의미를 명확하게 하는 해석 지침으로서의 의미를 가지고, 전문에 의하여 회원국의 권리나 의무에 영향을 줄 수는 없다는 한계<sup>147)</sup>를 가진다고 할 것이다.

---

내지 제61면에서는 UN 헌장 제92조에서 불가분의 부분(integral part) 조항이 유래되었으며, GATT 1947를 승계하면서 WTO 설립협정에 포함된 것으로 분석하고 있다. 그는 integral part이 포함된 조항은 관련 조약(agreement)을 하나의 조약으로 취급하여 해석해야 한다고 분석한다. 본 연구에서는 integral part이 포함된 조항을 위 분석에 따라 하나의 조약으로 보아 법적 구속력을 부여하는 것으로 해석한다.

145) WTO 설립협정 전문 참조.

146) 정인섭, *supra* note 112, 제175-176면 참조.

147) 김인숙, *supra* note 126, 제126면 참조.

### 3. 문맥을 고려한 해석

비엔나 조약법에서는 조약을 해석할 때 문맥(in their context)을 고려하여 해석하도록 하고 있는바, 이는 조약을 종합적으로 해석하되 특정 부분만 별도로 해석해서는 안된다<sup>148)</sup>는 의미이다.

우선, 전문이나 조약의 내용이나 내용을 분명하게 하기 위하여 당사국들이 별도의 합의(agreement)를 채택하는 경우 이를 참작하여 해석할 수 있을 것인바, 앞에서 살핀 바와 같이 GATT 뿐 아니라 WTO 설립협정 전체의 문맥을 고려할 수 있다고 보는 것이 WTO 패널 및 항소기구의 입장<sup>149)</sup>이다. WTO 분쟁해결기구는 조약문의 범위를 대상협정 뿐 아니라 WTO 설립협정과 그 부속서들을 포괄적으로 고려하고 있다고 보고 있다<sup>150)</sup>고 한다.

이 경우 신규 가입국의 경우에는 가입의정서도 가입 시 첨부되는 결과물<sup>151)</sup>이므로, 가입의정서 문건도 함께 고려하여야 한다고 보아야 할 것이다. 다만, *US-Gambling* 사건<sup>152)</sup>에서는 문제가 된 문건이 당사국 간에 수락된 문건으로 볼 수 있는지와 관련하여 문서의 준비나 회람을 요청하는 것만으로는 조약에 관련된 합의 또는 문서로 수락했다고 볼 수 없다고 한 바 있으므로 다르게 보아야 한다고 주장하는 견해<sup>153)</sup>가 있다. 그러나 회원국이 WTO에 공식적으로 가입 시 체결하는 가입의정서는 가입을 승인하고 그에 따른 권리 의무를 명시한 공식 문건으로서 WTO 각료회의의 결정을 거친 것이므로 당사국 간에 수락된 문건으로 해석하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 따라서 신규 가입국의 경우에는 농업협정을 해석할 때 가입의정서의 문맥도 고려할 필요가 있다.

---

148) 정인섭, *supra* note 112, 제178면 참조.

149) 김인숙, *supra* note 126, 제123면 참조. Appellate Body Report, *India-Patents* 사건 (1997), para.56은 TRIPS 제70조 제8항 (a)호 해석에 있어 (b)호와 (c)호를 문맥으로 고려한다고 판시한 바 있다.

150) *Id.*, 제123면 참조.

151) WTO Secretariat, *Status of WTO Legal Instruments* (2015), 제6면 참조.

152) Appellate Body Report, *US-Gambling* 사건(2005), para.176 참조.

153) 김인숙, *supra* note 126, 제127면 참조.

#### 4. 후속 합의나 추후 관행의 고려

##### (1) 후속 합의의 고려

비엔나 조약법 제31조 제3항에서는 문맥과 함께 당사국 간의 후속 합의(subsequent agreement), 추후 관행(subsequent practice), 국제법의 관례규칙 등을 참작(taken in account)하도록 되어 있다. 이 경우의 후속 합의나 관행은 조약 체결 이후에 발생한 것을 가리킨다.<sup>154)</sup>

후속 합의는 당사국 간의 의사 합의에 따라 조약 체결 이후에 규정을 명확하게 할 목적으로 조약 해석에 관하여 합의하는 것을 의미<sup>155)</sup>하는 바, WTO 설립 이후 회원국 사이에 체결된 각종 해석을 위한 선언 등이 포함될 수 있을 것이다.

한편, WTO 설립협정 제9조에서 본 협정 및 다자 협정 해석 기준과 관련하여 각료회의와 일반이사회에서 배타적 해석 권한이 있다는 점은 앞서 살핀 바와 같다. WTO 설립협정의 부속서 1의 상품협정의 해석의 경우에는 협정의 기능을 고려하여 이사회 권고에 기초하고 3/4 다수결에 의하도록 하고 있다. 이 경우 WTO 각료회의에서 도출되는 각종 선언이나 결정 등의 구속력이 문제될 수 있는바, *US-Clove Cigarettes* 사건의 항소기구<sup>156)</sup>는 TBT 협정의 해석과 관련하여 상품무역이사회에서 특정 권고(recommendation)가 존재하지 않는 경우 도하 각료선언(Doha Ministerial Decision)은 WTO 협정의 해석 기준을 구성한다고 볼 수는 없다고 하였다. 그러나 이 경우에도 도하 각료선언은 비엔나 조약법의 ‘추후 합의(subsequent agreement)’로 볼 수 있으므로 해석의 참작 기준으로는 기능한다고 판시하였다.

따라서 회원국 간에 명문으로 ‘국내보조와 관련된 해석 선언’이라는 등

---

154) 정인섭, *supra* note 112, 제179면 참조.

155) *Id.*, 제180면 참조.

156) Appellate Body Report, *US-Clove Cigarettes* 사건(2012), paras.241-275 참조, WTO Secretariat, *WTO Analytical Index: Supplement Covering New Developments in WTO Law and Practice* (2011.10.-2015.6), 제3면 참조.

의 취지가 드러나지 않는 이상 각료선언 등은 국내보조의 해석 기준을 구성한다고는 볼 수는 없다고 해석하는 것이 타당할 것이다. 현재까지 감축대상 국내보조에 관련된 각료선언이나 결정 중에서 의미 있는 선언으로는 DDA 협상을 출범시켰던 도하 각료선언<sup>157)</sup>을 들 수 있다. 도하 각료선언은 무역을 왜곡시키는 국내보조를 감축하는 협상을 개시하여야 한다는 내용<sup>158)</sup>으로 되어 있다. 다만 이 조항에 관하여 회원국들이 무역 왜곡 국내보조의 폐해를 인식하고 감축해야 한다는데 공감하고 노력을 경주하기로 하였다는 취지로 참작은 가능할 것이나, 구체적으로 현행 농업협정의 국내보조 관련 조항을 해석하는데 고려할 수 있을 정도로 구체적으로 명시되었다고 보기는 어렵다고 할 것이다.

한편, 신규 가입국의 가입의정서를 추후 합의로 볼 수 있는지와 관련하여 문제될 수 있는바, 이는 신규 가입국과 기존 회원국간의 관계에서 의미가 있다고 보아야지, 모든 회원국에 일률적으로 적용하는 후속적 합의로까지 인정하기는 어렵다고 할 것이다. 가입의정서에서 국내보조가 논의되는 경우는 구체적으로 양허표에 기재된 기준연도나 AMS 계산 방법 등으로 특정 국가의 상황이 반영된 것이다. 이를 국내보조 조항을 해석하는 일반론으로 차용할 수는 없고, 회원국 간의 추후 합의로서 일반화시킬 수는 없을 것이다.

## (2) 추후 관행의 고려

회원국 양허표가 이의 없이 승인된 경우를 비엔나 조약법에서 인정하고 있는 추후 관행으로 볼 수 있을지 검토가 필요할 것이다. *Korea-Beef* 사건에서 한국은 양허표에 국내보조 감축 수준을 두 개의 숫자로 병기한 양허표를 제출했고, 우루과이 라운드 내내 협상 쟁점이

157) <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm)> 2017.12.24. 최종방문.

158) Work Programme - Implementation related and concerns

13. Agriculture. Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at substantial reductions in trade distorting domestic support.

되었는바 공지의 사실(public knowledge)이자 다른 회원국들이 이의하지 않았으므로 추후 관행으로 확립되었다는 주장<sup>159)</sup>을 한 바 있다. 제소국 호주는 이에 관하여 공지의 사실이 되었는지 여부는 항소기구의 위임 사항에서 벗어나고, WTO 규범과 일치하지 않는 공지의 사실이 WTO 규범 위반을 정당화시키는 것은 아니라고 주장하였다. 또한 한국 양허표의 해석과 관련하여 다른 회원국들이 후속 관행으로 인정했는지는 한국에 입증 책임이 있다고 주장하였다<sup>160)</sup>. 미국 역시 한국 주장에 관하여 항소기구에서 판단할 사항이 아니고, 회원국의 양허표가 WTO 설립협정에서명함으로써 자동적으로 포함되는 경우에 있어서는 다른 회원국들이 분쟁에서 그들의 권리 의무를 포기한 것으로는 해석할 수 없다는 이유를 들어 반박<sup>161)</sup>하였다.

추후의 관행은 일관되고 공통되며 지속적(concordant, common and consistent)<sup>162)</sup>으로 이루어져야 하는바, 농업협정에 따라 정례적으로 제출해야 하는 국내보조 통보에 다른 회원국들이 이의를 제기하지 않은 사실이 국내보조의 적법성을 인정한 것으로 볼 수 있는지 문제될 수 있을 것이다. 그러나 *US-Upland Cotton* 사건이나 *Korea-Beef* 사건 등에서와 같이, 실무상으로는 농업위원회에서 각국 통보에 관하여 이의나 질의 없이 넘어가는 경우는 드물다는 점을 고려하면 이러한 가정적인 상황은 현실에서 일어나기 어렵다고 볼 것이다. 한편, *EC-Chicken Cuts* 사건에서 항소기구<sup>163)</sup> 역시 조약의 해석에 있어 추후 관행에 의존하는 것에 신중해야 하는바, 이는 각료회의나 일반이사회에 배타적으로 부여한 해석 권한을 존중해야 하기 때문이라고 하였다. 동 사건의 항소기구는 단순히

159) Appellate Body Report, *Korea-Beef* 사건 (2001), para. 15. 참조

160) *Id.*, para.34 참조.

161) *Id.*, para.49. 참조.

162) 김인숙, *supra* note 126, 제133면 참조. 한편 Palmeter, David · Mavroidis, Petros, *supra* note 113, 제47면은 WTO 설립협정 제16조 제1항 (the WTO shall be guided by the decisions, procedures and customary practices followed by the CONTRACTING PARTIES to GATT1947 and the bodies established in the framework of GATT 1947)에서의 customary practices를 국제법에서 다루는 관습 국제법으로 보는 것은 의문이며, 설령 GATT에서의 관행이 관습 국제법에 해당한다고 하더라도 WTO 회원국들이 이를 법규범("as law")으로 볼 것인지 또한 의문이라고 지적하고 있다.

163) Appellate Body Report, *EC-Chicken Cuts* 사건 (2005), para.273. 참조.



침묵했다는 사실(lack of reaction)만으로는 동의했다고 볼 수는 없다고 하였다.

이러한 해석은 마라케쉬 의정서 제3항에 따라 회원국의 양허표 이행은 타 회원국의 요청에 따라 이행 여부를 점검할 수 있고, 이는 WTO 협정의 부속서 1의 해당 협정에 따른 회원국의 권리 의무와는 무관하다고 명시한 것을 반영한 것이라 생각할 수 있을 것이다.

## 5. 소결

비엔나 조약법상의 조약 해석 원칙이 농업협정의 국내보조 규정에도 적용되는 것은 앞에서 살핀 바와 같다. 따라서 국내보조 조항은 신의칙에 따르고, 협정문 문언, 문맥, 대상과 목적 등을 종합적으로 조화롭게 해석해야 한다. 아울러 맥락주의와 효과주의, 그리고 제한적 해석에 따라 농업협정 국내보조 조항의 모든 문언이 의미를 가질 수 있도록 해석해야 할 것이다.

감축대상 국내보조의 의미는 정부가 국내에서 지급하는 보조금으로서, 수요와 공급 등의 시장 메커니즘과는 무관하게 미리 정해진 가격을 생산자 등이 받을 수 있도록 농업생산자의 이익을 위하여 지불하는 보조금을 의미한다고 보아야 할 것이다. 한편, 회원국이 부담하게 되는 국내보조의 의무는 양허표에 기재된 연간 및 최종 양허 약속수준 한도에서만 감축대상 국내보조를 지급할 수 있다는 것으로, 구체적인 수치는 농업협정 제1조 및 부속서 3에 명시된 대로 AMS를 계산하여 비교하여야 한다. 다만, 농업협정 부속서3에 명시된 AMS의 구성 요건과 관련하여 신규 회원국의 경우에는 양허표에 별개로 기재되어 있는 경우가 있는바, 이 경우에도 부속서 3의 기재대로 AMS를 계산하는 것이 문언 해석에 부합하는 해석 방법인지 문제될 수 있을 것이다. 현행 농업협정 제1조 (a)항 (ii)호가 부속서에 관하여는 'in accordance with', 양허표에 관하여는 'taking into account'로 규정하여 부속서에 따르는 것이 문언 해석에 충실한 것으로 생각할 수 있으나, 신규 가입국의 경우 가입의정서의 맥락을 고려하여 조약을 해석하는 것이 필요하다는 점을 검토할 필요가 있다. 위의 쟁점에 관하여는 제4장과 제5장에서 자세히 살피고자 한다.

한편, 국내보조 조항을 해석할 때는 전체적인 보호나 보조의 감축을 지향한다는 농업협정의 전문 등 규정을 감안하여 해석해야 할 것이다. WTO가 설립된 이후 가입한 신규 가입국의 경우에는 가입의정서 조항도 함께 고려하여 종합적으로 감축대상 국내보조 조항을 해석해야 할 것이다. 회원국의 감축대상 국내보조 지급에 대하여 다른 회원국이 이의를 제기하지 않거나 단순히 침묵하고 있다는 사정 등은 후속 합의나 추후 관행으로 보기는 어렵다고 할 것이다.

## 제4장 농업협정상 국내보조의 체계적 문제점

### 제1절 문제의 제기

농업협정에서 감축대상 국내보조 관련 내용은 크게 전문, 본문 규정 및 부속서, 그리고 회원국의 양허표 규정에 포함되어 있으며, WTO가 설립된 1995년 이후 가입한 국가의 경우에는 가입의정서(Protocol of Accession)에 관련 내용이 포함된다. 이 경우 국내보조 규정을 어떠한 체계 하에서 해석해야 하는지가 문제되는바, 우선 국내보조의 법적 체계의 검토부터 시작하기로 한다.

이것이 문제되는 이유는 회원국별로 감축대상 국내보조를 양허표에 다르게 규정할 수 있기 때문이다. 특히, 1995년 WTO 설립 당시 원 회원국과 달리 WTO 설립 이후 신규 가입국의 경우에는 WTO를 가입하면서 기존 회원국들과 개별적인 합의를 하고, 그에 기하여 새로운 권리, 의무 관계를 창설한 경우가 많기 때문이다. 이 문제는 결국 WTO 가입 시기에 따라 감축대상 국내보조의 내용을 다르게 해석하는 것이 허용되는가의 문제로 귀결된다고 할 것이다.

### 제2절 현행 농업협정 규정의 법적 체계

농업협정 전문에서는 무역을 왜곡시키는 국내보조를 감축하여 공정하고 시장지향적인 체계로 만드는 것이 장기 목표임을 명시하고 있다. 즉, 세계 농산물 시장에서의 규제와 왜곡을 시정하고 방지하기 하는 것이 농

업협정의 목적으로, 농업보조 및 보호를 실질적이고 점진적으로 감축하기 위하여 회원국들이 양허 등을 하기로 한 것이다. 따라서 농업협정 본문에서는 감축대상 국내보조에 관하여 농산물의 자유로운 교역에 장애가 되는 요인으로 극복해야 할 대상으로 규정하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

감축대상 국내보조는 제1조의 정의 규정과 제3조의 양허, 그리고 제6조 및 제7조의 구체적인 국내보조 약속으로 명시되어 있다. 여기서 국내보조의 법적 의미와 구성 요건을 분석하기 위해서는 우선 농업협정 본문에서 감축대상 국내보조를 구체적으로 측정하는 AMS를 어떻게 규정하고 있는가를 살펴야 한다.

농업협정 제1조 제(a)항 제(i)호에 따르면 AMS는 기준기간 동안 제공된 보조(이른바 Base AMS)와 관련, 회원국의 양허표 제4부에 인용됨으로써 통합된 보조자료의 관련표에 명시되도록 하고 있고, (ii)에서는 이행기간 중 특정연도와 그 이후에 제공된 보조(연간 및 최종양허 약속수준)와 관련, 회원국의 양허표 제4부에 인용됨으로써 통합된 보조자료의 표에서 사용된 구성자료와 방법을 고려하여(taking into account the constituent data and methodology) 이 협정부속서 3의 규정에 따라(in accordance with) 계산하도록 되어 있다. 이 규정에 따르면 AMS 규정은 결국 부속서 3에 나와 있는 계산식에 따라 계산하는 것이 원칙이되, 구체적인 수치 등은 회원국이 양허한 양허표에 인용된 구성자료와 방법에 따르도록 되어 있다는 사실을 알 수 있다.

이 경우 부속서에 따른다는 ‘in accordance with’의 의미와 양허표 등의 자료를 고려한다는 ‘taking into account’의 의미가 문제될 수 있는바, 만일 부속서와 양허표가 일치하지 않는 경우 어떻게 해석해야 하는지가 문제된다고 할 것이다. 농업협정 본문에서는 감축대상 국내보조를 정의하고 구체적인 계산식은 부속서 및 양허표에 따른다고 규정되어 만일 부속서와 양허표의 내용이 상충하는 경우 어떤 문건이 우선하는가의 문제가 제기될 소지가 있는 것이다. 이는 농업협정 제21조 제1항에서 농업협정이 GATT 1994 또는 다른 상품협정에 비하여 우선 적용된다는 점만 명시하고, 양허표<sup>164)</sup> 또는 부속서<sup>165)</sup>는 본 협정의 불가분의 일부를 구성

---

164) 농업협정 제3조 제1항 참조.

한다고만 되어 있어 검토가 필요한 것이다.

*Korea-Beef* 사건에서는 ‘in accordance with’에는 회원국이 따라야 한다는 의미가 있는 반면, ‘taking into account’에는 단순히 참고만 하면 된다는 의미가 있는 것으로 보아 ‘in accordance with’에 우선순위가 있다고 판시한 바 있다. 이는 비엔나 조약법에서도 ‘추후 관행 등을 고려하도록<sup>166)</sup>’ 규정하고 있는데 단순히 ‘고려’만 하면 족한 것으로 해석하고 있는 것과 유사한 태도라고 할 것이다.

농업협정 부속서 3는 ‘국내보조 : 보조총액 측정치의 계산(Domestic Support: Calculation of Aggregate Measurement of Support)’이라는 제목으로 감축대상 국내보조를 측정하는 AMS의 구체적인 산식을 명시하고 있다. 부속서 3의 제8항은 AMS의 구체적인 구성요건은 고정외부참조가격과 관리가격, 그리고 대상 물량으로 구성된다고 하며 구체적인 정의로서 고정외부참조가격은 제9항에 따라 1986년부터 1988년까지의 평균 가격으로 명시하고 있다.

이러한 농업협정 부속서는 농업협정 제21조 제2항<sup>167)</sup>에 따라 본 협정의 불가분의 일체가 된다고 되어 있는바, 후술하는 회원국 양허표 규정이 부속서에 명시적으로 인용되어 있지 않기 때문에 검토가 필요하다. 즉, 회원국의 양허표 규정은 농업협정 제3조에 따라 농업협정의 불가분의 일부를 구성하게 되고, 이 때 양허표에 인용되는 구체적인 보조 자료 등 역시 농업협정 본문에 따라 불가분의 일부를 구성하게 된다. 이 경우, 구체적인 AMS 계산식이 회원국의 양허표에 별도로 기재되어 있고, 그 방식이 부속서 3에 제시된 것과 다른 경우 부속서와 양허표 중에서 무엇이 우선하는지가 검토되어야 하는 것이다. 만일 부속서 3에 우선적 효력을 부여하는 것으로 해석한다면 부속서 3에 따른 AMS 계산이 우선되어야 하고, 회원국이 양허표에 다르게 기재했다고 하더라도 이는 부속서 효력이 미치는 한도에서는 무효라고 볼 여지가 있게 된다. 그 경우 농업협정 본문에서 규정하는 AMS의 정의 조항, 그리고 제3조에서 규정하고

165) 농업협정 제21조 제2항 참조.

166) 비엔나 조약법 제31조 제3항. There shall be taken into account, together with the context...(후략).

167) The Annexes to this Agreement are hereby made an integral part of this Agreement.

있는 국내보조 의무 등과 충돌 문제가 발생할 수 있는 것이다.

### 제3절 농업협정과 양허표의 관계

#### 1. 양허표의 의의

우선 농업협정에서 규정하고 있는 양허표에 관하여 살필 필요가 있을 것이다. 양허표는 시장접근에 관한 약속(양허관세, 서비스 시장 접근 등)으로 정의<sup>168)</sup>할 수 있으며, GATT 제2조(Schedules of Concessions) 제7항<sup>169)</sup>에서 본 협정에 부속된 양허표는 협정문의 불가분의 부분을 구성한다고 규정하고 있다.

우루과이 라운드 협상의 결과 각국이 WTO에 제출한 양허표는 크게 네 부분<sup>170)</sup>으로 구성되어 있다. Part 1은 최혜국 세율(Most-Favoured Nation Tariff)로서, 다른 WTO 회원국으로부터 수입할 때 부과할 수 있는 최고 한도의 관세율을 의미한다. 이에 따라 회원국은 최혜국 세율 이상을 다른 회원국에 대하여 부과할 수 없게 된다. Part 1은 두 부분으로 나뉘는데, Section 1(Agricultural Products)에는 모든 농산물의 관세 양허가 포함되고, Section 2(Other Products)에는 농산물이 아닌 품목에 대한 양허 관세가 포함된다. Section 1에서는 품목별로 양허관세, 이행기간, 농산물 특별긴급관세<sup>171)</sup>(Special Safeguard) 등이 규정되어 있다. Section 1은 다시 두 부분으로 나뉘는데, 첫 번째는 품목별로 양허관세가 기재되어 있고, 두 번째 부분에는 품목별로 관세할당<sup>172)</sup>(Tariff

168) <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/glossary\\_e/schedule\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/schedule_e.htm)> 2017.12.2 최종방문.

169) The Schedules annexed to this Agreement are hereby made an integral part of Part 1 of this Agreement.

170) Mavroidis, Petros, *The Regulation of International Trade: GATT*, (The MIT Press, 2016), 제169면 참조.

171) WTO 농업협정 제5조에 따른 농산물의 특별긴급관세 조치로서, 양허표에는 해당 품목에 'SSG'를 표기하여 특별긴급관세를 지정할 수 있는 품목을 양허하고 있다.

quota)이 기재되어 있다. 즉, 품목별로 초기의 관세할당 물량, 이행기간, 이행기간이 종료된 이후의 관세할당 물량 및 해당 인쿼터<sup>173)</sup>(in-quota rate) 세율 등이 포함되어 있는 것이다.

Part 2는 GATT 초기 시대의 역사적인 특혜관세를 포함하는데, 현재는 더 이상 역사적인 특혜 세율이 존재하지 않으므로 양허표 상 공란(NIL)으로 처리되고 있다<sup>174)</sup>고 한다. Part 3은 수입허가(import licensing)와 같은 비관세 조치가 기재<sup>175)</sup>되고 있다.

본 연구에서 다루는 농업보조금 등의 사항은 양허표 Part 4에 포함되어 있는바, 농산물의 비관세 약속을 포함하여 각국이 지급할 수 있는 국내보조와 수출보조에 관한 약속이 기재되어 있다. 회원국은 국내보조 양허를 하여 해당 수치 이상의 농업보조금은 지급하지 않겠다고 약속할 수 있는바, 양허표에는 구체적인 화폐 단위로 표시되어 있다. 한국 양허표의 농업보조금 부분을 보면 아래의 표(Schedule LX-Part IV. Agricultural Products: Commitments Limiting Subsidization, Section 1. Domestic Support: Total AMS Commitments)와 같다.

BASE TOTAL AMS (bil. W)	Years of implementation 1995 - 2004	Annual and final bound commitment levels (bil. W)	Relevant Supporting Tables and document reference
1	2	3	
1718.6	1995	1,695.74 (2,182.55) * Note 1	Cf. AGST/KOR Supporting Tables: 4, 5, 6, 7, 8 and 10
	1996	1,672.90 (2,105.60)	
	1997	1,650.03 (2,028.65)	
	1998	1,627.17 (1,951.70)	

172) 이른바 시장접근물량을 의미한다.

173) 관세할당제도는 *supra* note 11 참조. 시장접근 물량 이내에서는 저율의 인쿼터 세율(in-quota rate)이 적용되고, 해당 물량 초과 시에는 통상적인 고율의 아웃쿼터 세율(out-quota rate)이 적용되는 일종의 이중 관세 제도로 운영되고 있다.

174) Mavroidis, *supra* note 170, 제169면 참조. 한국 양허표도 NIL로 기재되어 있다.

175) 한국 양허표에는 공란으로 처리하고 있다.

1999	1,604.32 (1,874.75)
2000	1,581.46 (1,797.80)
2001	1,558.60 (1,720.85)
2002	1,535.74 (1,643.90)
2003	1,512.89 (1,566.95)
2004	1,490.00 (1,490.00)

\* Note 1 : Refer to Note 1 of Supporting Table 6 about the numbers in parentheses.

한국 양허표를 기준으로 보면 한국은 이행기간을 1995년부터 2004년까지로 하되, 기준보조총액 추정치 합계(Base Total AMS)는 1조7186억원 이었고, 단계적으로 감축하여 이행기간 종료시인 2004년에는 1조4900억 원만큼의 보조총액추정치 합계(Total AMS)로 양허를 하였다. 즉, 2004년부터 최대로 지급할 수 있는 감축대상 국내보조의 상한은 1조4900억원 으로 약속한 것이다.

양허표에는 'Relevant Supporting Tables and document reference'라는 항목이 기재되어 있는바, 이는 기준보조총액 추정치 합계(Base Total AMS)와 매년 감축하는 비율 등에 관한 일종의 보충 데이터이다. 한국의 경우 AGST/KOR 문건으로 AMS를 산정한 근거 산식을 제출하였고, G/AGAGST/KOR<sup>176)</sup> 문건의 해당 표(Supporting Table) 4, 5, 6, 7, 8, 10을 참조하도록 하고 있다. AGST/KOR 문건의 감축대상 국내보조 부분을 분석하면 감축대상 국내보조의 AMS의 산정을 위해 당시 가격지지 정책을 시행하고 있던 쌀, 보리, 콩, 옥수수, 유채(rape seed)의 다섯 품목의 관리 가격, 고정외부참조가격, 대상 물량을 각기 기재하고 그에 따른 총 가격지지 금액 및 데이터 등이 포함되어 있다.

한국의 양허표는 WTO 설립 당시 원 회원국임에도 다른 회원국과 다르게 이행연도별 준수해야 하는 연간 및 최종양허 약속수준 수치가 두 개로 괄호 안의 숫자가 병기<sup>177)</sup>되어 있었고, 이를 위해 주석으로 Note 1

176) Supporting Tables Relating to Commitments on Agricultural Products in Part 4 of the Schedules 참조.



을 부기하여 AGST/KOR 문건의 보조자료의 표 6(Supporting Table 6)에서 쌀의 경우에는 특별 규정을 두고 있었다. 즉, 보조자료 표 6의 Note 1에서는 쌀의 가격지지의 경우에는 농업협정 부속서와는 다른 기준연도를 적용하여 계산하였다고 기재<sup>178)</sup>하였는데, 이를 양허표에서 동일하게 Note 1으로 인용한 결과, *Korea-Beef* 사건에서 쟁점으로 분석된 바 있다. 이 부분은 후술하기로 한다.

## 2. 양허표의 인증

한편, 양허표가 유효한 효력<sup>179)</sup>을 가지려면 WTO에 의하여 인증(Certification) 절차를 거쳐야 한다. 인증이라 함은 WTO 사무총장에 의하여 공식적으로 양허표의 효력이 인정된 것을 의미한다.

양허표의 인증은 GATT 제2조, 제23조 제7항, 제24조 제6항, 제27조 및 제28조 등에 따른 재협상의 결과로 양허표가 개정된 경우 정본으로서 인정<sup>180)</sup>하는 것을 의미하며, 회원국의 관세율을 양허표에 일치시킬 목적으로 행해진다. 통상적으로 양허표의 개정이 이루어질 경우 이해관계국과 협의 절차를 거치고 가능한 한 3개월 이내에 WTO 사무총장에 회람되게 된다. 이 때 사무총장이 모든 회원국에게 다시 회람하고 3개월 이내에 이의 제기가 없으면 개정된 내용의 양허표는 공식적인 효력을 가지게 된다.

WTO 법률국(Legal Affairs Division)은 인증 절차(Certification Process)를 책임지는데 인증이 완료된 양허표는 WT/LET/로 시작하는

177) 1995년의 경우를 예로 들면 1,695.74 (2,182.55)십억 원으로 표기되어 있다.

178) The AMS for rice has been calculated based on 1993 market price support instead of 1989-1991 average. The Final Bound Commitment level in 2004, however, is the level reduced by 13.3% from the 1989-1991 average Base Total AMS.

179) Panel Report, *Russia-Tariff Treatment* 사건 (2016) para. 7.54에서 패널은 러시아의 양허표 개정에 EU가 이의를 제기한 이상 인증 절차는 완료되지 않았으므로 개정되기 이전의 양허표가 적용된다고 보아야 한다는 취지로 판시하여 인증되지 않은 양허표의 효력을 부인한 것으로 해석할 수 있다. 본 연구에서 다루는 양허표는 인증 절차가 완료되어 효력이 발생한 것을 전제한다.

180) <[https://ecampus.wto.org/admin/files/Course\\_385/Module\\_1580/ModuleDocuments/MA\\_Sch-L2-R1-E.pdf](https://ecampus.wto.org/admin/files/Course_385/Module_1580/ModuleDocuments/MA_Sch-L2-R1-E.pdf)> 2017.12.2. 최종방문.

공식 양허표로서 발급된다. 인증 절차가 완료된 양허표는 UN 헌장 제 102조에 따라 등록<sup>181)</sup> 절차에 따른다. WTO 출범 당시의 원 회원국 뿐 아니라 WTO 설립 이후의 신규 가입국의 양허표는 모두 이런 인증 절차를 거쳐 WTO 설립협정에 부속되거나 WTO 가입의정서에 부속되었다.

### 3. 인증 절차를 거친 양허표와 보조자료

우선 양허표가 인증된 이상 곧바로 구속력을 발생하느냐와 관련하여 양허표가 인증되었다고 하여 법적 효력까지 부여하는 것으로 해석할 수는 없다는 견해<sup>182)</sup>가 있는바 검토를 요한다. 이 견해는 EU가 바나나 수출국 일부에 특혜를 부여하도록 양허표에 기재한 것이 GATT 제1조의 최혜국 대우 원칙 위반이었는지에 관한 *EC-Bananas III* 사건<sup>183)</sup>을 인용하며 EU가 양허표 인증 절차를 거쳤고 다른 회원국으로부터 법적 효력에 대한 이의 제기가 없었으므로 유효하다는 주장을 했다는 점에 주목한다. 항소기구는 EU의 주장을 기각하며, 회원국은 다른 회원국에게 권리를 허여할 수는 있으나, 양허표의 변경이나 추가 등을 통하여 자신의 의무를 감소시킬 수는 없다고 판시하였다. 위의 견해는 이러한 판시는 양허표가 인증 절차를 거쳤다고 하더라도 그 자체로 법적 효력을 부여한 것으로 볼 수 없다고 해석한 것으로 해석한다. 동 견해는 그 근거로서 양허표 인증에 따라 법적 효력이 인정된다고 볼 경우 회원국에게 양허표

---

181) Mavroidis, *supra* note 170, 제164면 참조.

182) *Id.*, 제165면 이하 참조.

183) Appellate Body Report, *EC-Bananas III* 사건 (1997), para.157-158 참조. 동 사건에서 EC는 GATT 1994와 양허표 간의 관계에 관하여 양허표에 포함된 농산물의 시장접근 약속은 관세 인하 및 감축을 위한 구체적으로 특정된 이른바 ‘농업의 특정성(agricultural specificity)’을 구성한다고 할 수 있어 농업협정 제21조 제1항에 따라 GATT 1994에 우선할 수 있다고 주장(para.19-21)하였으나 인정되지 않았다. Pauwelyn, *supra* note 113, 제358면은 양허표에 우선적 효력이 인정될 수 있는지를 검토하기 위해서는 우선 양허표 작성이 GATT 1994와 합치되어야 하며, 그러한 양허표라 할지라도 GATT 제2조의 ‘concessions’, ‘commitments’, 농업협정 제3조 및 제4조 문언을 근거로 GATT 1994가 우선 적용된다는 입장이다. 다만, 이와 같은 결론은 원 회원국의 경우에 한정된 것으로, 신규 가입국의 경우에는 다르게 보아야 할 것이다.

인증 절차 관련하여 과중한 부담을 지우는 것이고, 양허표 인증에 관한 중앙의 모니터링 시스템이 없는 현 시스템을 고려하여야 한다고 한다. 또한 WTO 사무국은 단순히 인증 절차를 담당함에 그칠 뿐 곧바로 법적 효력을 부여할 지위에 있지 않다는 점도 근거로 들고 있다. 이 견해는 결국 인증 절차를 거친다는 것의 의미는 양허표 내용이 당해 회원국이 약속한 사항을 제대로 정확하게 반영했는지를 확인하는 절차에 지나지 않는다고 한다.

그러나 *EC-Banana III* 사건의 항소기구는 농업협정 문언들을 근거로 살필 때 GATT 1994의 조항들을 배제시키고자 했다면 명시적으로 배제하는 조항을 추가했을 것이고, 그렇지 않은 이상 GATT 1994 조항이 적용되는 것으로 해석한 문언 그대로 보아야 한다는 입장이었다. 이러한 내용의 판시를 무리하게 양허표의 법적 효력까지 판단한 것으로 연결시키기에는 무리가 있다고 할 것이다. *EC-Banana III* 사건은 농업협정에 명시적으로 달리 규정하고 있지 않은 이상 GATT 1994의 일반 규정은 당연히 적용된다는 점을 강조한 것으로 해석되어야 할 것이고, 이를 양허표의 인증의 효력을 부정하는 것으로 인용될 수는 없다고 할 것이다.

*EC-Computer Equipment*<sup>184)</sup> 사건에서 양허표는 GATT 1994의 불가분의 일체가 되는바<sup>185)</sup>, 조약 해석의 일반 원칙에 따라 해석되어야 한다고 판시한 것도 이와 같은 측면에서 검토할 수 있다. 동 사건에서 항소기구는 양허표상에 기재된 양허 내용은 조약상의 조건(terms)을 구성하는바, 양허의 내용을 해석할 때는 비엔나 조약법의 일반 원칙에 따라 해석하도록 판시한 바 있다. *Korea-Beef* 사건의 항소기구<sup>186)</sup>도 *EC-Computer Equipment* 사건을 인용하며 양허표의 효력을 인정한 바 있다.

184) Appellate Body Report, *EC-Computer Equipment* 사건 (1998), para.84 참조.

185) *Id.*, para.109는 ‘Indeed, the fact that Members’ Schedules are an integral part of the GATT 1994 indicates that, while each Schedule represents the tariff commitments made by one Member, they represent a common agreement among all Members.’이라고 판시하여 양허표를 당해 회원국 뿐 아니라 모든 회원국에 공통된 합의(common agreement)로 해석하고 있다.

186) Appellate Body Report, *Korea-Beef* 사건 (2001), para.96 참조.

따라서 WTO 설립 당시의 원 회원국이나 신규 가입국을 불문하고 양허표가 인증을 거친 이상 양허표는 법적 효력을 발생한다고 볼 것이다. 아울러 앞서 살핀 바와 같이 양허표상에 국내보조 약속에 기재되어 있는 관련 보조자료 근거 자료들(Relevant Supporting Tables and document reference)<sup>187)</sup> 역시 양허표에 포함되어 인용되어 있는 이상 동일한 효력을 가진다고 해석하는 것이 타당할 것이다. 양허표상에 감축대상 국내보조에는 보조총액 추정치 합계(Total AMS) 양허가 기재되어 있고, 구체적인 근거 자료로서 관련 보조자료 자료들이 포함되어 있는바, 이와 같은 경우 보조자료 자료들에 포함되어 있는 내용도 양허표와 동일한 효력을 가진다고 보아야 하는 것이다.

#### 4. 농업협정과 양허표 사이의 관계 - 원 회원국의 경우

농업협정 제3조에서는 회원국의 양허표 제4부의 약속(commitment)은 1994 GATT의 불가분의 일부(integral part)를 구성한다고 명시하고 있다. 이 경우 인증된 양허표는 제1항에 따라 GATT 1994의 불가분의 일부를 구성하게 된다. 이에 더하여 제2항에서는 양허표에 명시된 약속 수준을 초과하여 국내보조를 지급하지 말도록 규율하고 있다.

여기에서 검토할 사항은 통상 양허표에 인용되는 보조자료 및 이를 구성하는 구성자료와 방법(constituent data and methodology used in the tables of supporting material)의 의미이다. 보통 회원국이 제출하는 양허표에는 연간 및 최종양허 약속수준, 현행 보조총액 추정치 합계(Current Total AMS) 등이 기재되어 해당 연도의 AMS 상한 준수 여부가 표시되는 것은 앞서 살핀 바와 같은데, 현행 보조총액 추정치 합계

187) 양허표에는 Relevant Supporting Tables and Document Reference라고 명시되어 있고, 관련 문건(한국의 경우 G/AG/AGST/KOR)인 Supporting Tables Relating to Commitments on Agricultural Products in Part IV of the Schedules이 명시되는바, Supporting Tables 문건에서는 AMS를 산정하는 근거 자료 등이 포함되어 있다. 따라서 농업협정 제1조에서 의미하는 constituent data and methodology used in the tables of supporting material이라고 할 것이다. 이에 따라, Supporting Tables는 양허표의 해석을 보완해주는 것으로 양허표의 기재를 근거로 양허표와 동일한 효력을 인정할 수 있으므로, 본 연구에서 사용하는 Supporting Data and Methodology, supporting material, 양허표 등은 모두 동일한 의미를 가지는 것으로 본다.

(Current Total AMS)를 구체적으로 표시한 내역에서는 WTO 가입 당시 제출한 보조자료들을 인용하여 별표로 표시하거나 Note 등으로 부가하는 경우가 대부분이다. 이 때 회원국들은 부속서 3에 기재된 고정외부 참조가격('86-88년) 등 요소를 다르게 기재하는 경우가 있는바, 이 때 양허표 규정을 우선하여 적용할지, 아니면 부속서 3의 문언 그대로 적용하는지가 문제되는 것은 앞서 살핀 바와 같다.

한국이 양허표에서 농업협정 부속서와 다른 기준연도를 사용하고 연간 및 최종양허 약속 수준을 괄호로 병기하여 두 개의 숫자로 사용하였다.. 패널은 한국 양허표에 기재한 Note 1(Refer to Note 1 of Supporting Table 6 about the numbers in parentheses)이라고 되어 있는 부분을 고려하지 않았으나, 항소기구는 보조자료의 표 6의 Note 1 규정을 살펴야 문언의 통상적 의미에 따라 해석하는 것이라고 판시<sup>188)</sup>하였다. 보조자료의 표 6에서는 앞서 본 바와 같이 주석으로 Note 1이 부기되어 있었는데, 구체적으로는 한국이 두 개의 숫자로 병기하게 된 이유를 설시<sup>189)</sup>하고 있었다. 동 문구에 따르면 한국은 쌀의 AMS를 1993년을 기준으로 산정하였으나, '그러나(however)' 이행기간이 종료되는 연도인 2004년의 최종 양허 약속 수준의 경우는 평균 기준보조총액 추정치 합계(Base Total AMS) 수치로부터 개도국 기준의 감축률을 적용한 13.3%를 적용한 값이 적용된다고 규정하고 있었다. 이에 따라 항소기구는 'however'의 사전적 의미, 농업위원회에서의 한국 발언 및 관련 통보 등을 종합적으로 고려하여 결국 이행기간 동안 감축률을 다르게 하더라도 이행기간 종료 시의 감축률을 13.3%를 맞추겠다는 의미로 해석하여 괄호 안에 기재되어 있던 숫자를 한국의 양허 수치로 볼 수 있어 유효하다고 판시하였다.

이어 항소기구는 문제된 연도에서 한국이 AMS 한도를 위반했는지의 검토와 관련하여 농업협정 제1조(a)(ii) 규정을 다시 검토하였다. 동 규정에 의하면 현행 보조총액 추정치 합계(Current Total AMS)는 '회원국의

188) Appellate Body Report, *Korea-Beef* 사건 (2001), para.100 참조.

189) The AMS for rice has been calculated based on 1993 market price support instead of 1989-1991 average. The Final Bound Commitment level in 2004, however, is the level reduced by 13.3% from the 1989-1991 average Base Total AMS.

양허표 제4부에 인용됨으로써 통합된 보조자료의 표에서 사용된 구성자료와 방법을 고려하여(taking into account) 이 협정의 부속서 3의 규정에 따라(in accordance with) 계산’되는데, 항소기구는 부속서 3의 규정에 따른다는 ‘in accordance with’의 사전적 의미는 ‘agreement, conformity, harmony’로 볼 수 있으므로<sup>190)</sup>, 현행 보조총액 추정치 합계(Current Total AMS)는 부속서 3의 조항에 일치하여(conformity) 계산하여야 하는 것으로 보았다. 다음으로 보조자료의 구성자료와 방법을 고려하도록 되어 있는 부분 중 ‘take into account’의 의미는 ‘take into consideration, notice’의 의미이므로, 단순히 고려(considered)만 하면 족하다는 것으로 해석하였다.

항소기구는 이를 통하여 농업협정 제1조 규정이 농업협정 부속서 3에 대하여 보조자료의 구성자료와 방법보다 우선순위를 부여(higher priority)하는 것으로서, 결국 in accordance with의 의미가 take into account에 비하여 더 강한(rigid) 기준이라고 판시<sup>191)</sup>하였다.

이어서 항소기구는 비록 쇠고기가 양허표 상의 AMS 계산에 포함되어 있지 않았으나 가정적으로 농업협정 제1조 제(a)항 제(ii)호 문언에도 불구하고 보조자료에서의 구성자료와 방법에 우선적 효력이 부여되는 경우를 검토하였다. 이 경우, 기준 보조총액 추정치 합계(Base Total AMS) 계산에 들어있지 않은 품목이라면 현행 보조총액 추정치 합계(Current Total AMS)에도 포함되지 않게 될 가능성이 있는바, 농업협정이 이러한 결과까지 용인하는 것으로 해석할 수는 없다고 보았다<sup>192)</sup>. 항소기구는 이에 따라 동 사건에서 현행 보조총액 추정치 합계(Current Total AMS) 계산은 부속서 3에 따라서 계산하여야 한다고 결론을 내렸다.

다만, 이 경우에는 한국 양허표 상의 구성자료와 방법론에 쇠고기 관련 보조가 애초부터 포함되지 않았던 경우였으므로 만일 양허표에 구체적으로 기재된 경우라면 다르게 보는 것이 타당하다고 볼<sup>193)</sup>여지가 있

190) Appellate Body Report, *Korea-Beef* 사건 (2001), para.111 참조.

191) *Id.*, para.112 참조.

192) *Id.*, para.114 참조.

193) 패널은 양허표에 농업협정 이외의 사항이 기재된 경우의 법적 효력을 어느 범위까지 인정해야 하는지를 검토하였는바, 회원국에게 양허표상 농업협정에서 규정하고 있는 사항 이외의 사항들을 자유로이 기재할 수 있는 신축성(flexibility)까지 부여되었다고 해석하기는 곤란하다는 입장이었다.

다고 해석하는 것이 필요하다고 판단된다. 양허표 상에 구체적인 구성자료와 방법을 통하여 계산식이 포함되어 있었던 경우라면, 양허표 기재가 농업협정과 배치되지 않는 이상 기재된 대로 효력을 발생시킨다고 보는 것이 타당하다고 볼 것이다. 한편, *Korea-Beef* 사건에서 선결적으로 문제되었던 사항 중의 하나는 쌀 품목의 AMS 계산으로, 한국이 괄호 안에 병기한 두 개의 수치의 효력에 대하여 항소기구가 유효하게 판단한 것은 앞서 살핀 바와 같다.

## 제4절 농업협정과 가입의정서<sup>194)</sup>의 관계

### 1. 문제의 소재

1995년 WTO 설립 당시 미가입국들의 경우에는 WTO 설립협정 제12조제1항<sup>195)</sup>에 따라 가입의정서(Protocol of Accession)가 회원국들 사이에 합의되면 WTO에 신규로 가입할 수 있다. 이들 국가들은 우루과이라운드 다자간 무역협정의 최종 합의서(Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations) 제5항에 따라 WTO 가입을 위한 협상을 완료하여야 하는바, 우루과이 라운

---

194) 신규 가입국의 가입의정서를 개정할 수 있는가의 문제를 선결적으로 검토할 필요가 있다. 이에 관하여 현행 WTO 체제에서는 신규 가입국의 WTO 가입 조건은 기존 WTO 회원국과의 관계에서 가입을 위한 사전 조건(precondition)에 해당하여 가입 완료 시 재협상이 불가하다는 견해가 있을 수 있다. 이 견해에 따르면 가입 조건은 영구적인 것으로, 그러한 의무에서 벗어나기 위한 유일한 수단은 WTO 탈퇴밖에 없게 된다. 설령 가입의정서의 개정 가능성을 인정한다고 하더라도 WTO 가입 의정서에 개정 조항을 별도로 규정하고 있지 않은 경우가 대다수이므로 현실적으로 매우 어렵다고 할 것이다. 본 연구는 WTO 신규 가입국이 가입 의정서를 개정한 사실이 없는 점 등을 감안하여 가입의정서의 개정 가능성을 검토하지 않기로 한다.

195) Any State or separate customs territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement and the Multilateral Trade Agreements may accede to this Agreement, on terms to be agreed between it and the WTO. Such accession shall apply to this Agreement and the Multilateral Trade Agreements annexed thereto.

드 출범 당시 상품협상위원회(Trade Negotiations Committee)<sup>196)</sup>에서 채택된 WTO 가입 결정(Decision on the Acceptance of and Accession to the Agreement Establishing the World Trade Organization)에 따라 가입의정서 및 양허표 등의 협상 절차를 거치게 된다. 이 경우 가입의정서에는 통상 양허표가 첨부되며, 양허표의 국내보조 구성자료와 방법론 역시 구체적인 보조자료의 표로서 양허표에 별표 또는 Note로서 인용되게 된다. 이들 국가의 가입은 WTO 각료회의 승인에 따라 가입 조건을 승인받아 완료<sup>197)</sup>되는바, 이들 가입의정서에는 회원국의 양허 사항 등이 첨부 문서로 추가<sup>198)</sup>된다.<sup>199)</sup>

대다수의 신규 가입국들은 WTO 원 회원국에 비하여 추가적인 의무를 부담하는 조건으로 WTO에 가입하고 있는바, 이러한 WTO-plus<sup>200)</sup>

---

196) 1993. 12. 15. 및 1994. 4. 14. 일에 채택된 WTO 가입 관련 결정을 의미한다. <[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm)> 2017.11.12. 최종 방문.

197) WTO 설립협정 제12조 가입 조항 참조.

198) 2011년 가입한 러시아의 경우 제8차 WTO 각료회의에서 가입의정서(WT/Let/860), 각료회의의 러시아 가입 결정(WT/MIN(11)24, WT/L/839), 그리고 실무그룹 보고서(WT/ACC/RUS/70 등 가입 관련 문건) 채택의 순으로 진행되었다.(WTO Secretariat, *WTO Analytical Index: Supplement Covering New Developments in WTO Law and Practice* (2011.10.-2015.6.), 제79-80면 참조.

199) 예컨대 중국은 2001년 WTO에 가입하면서 WTO 가입의정서(*Protocol on the Accession of the People's Republic of China*, WT/L/432)를 체결하였는바, 가입의정서 제1조 제2항 및 WTO 설립협정 제12조 제1항에 따라 가입의정서는 WTO 협정의 불가분의 일부(integral part)를 구성하게 된다. 중국은 가입의정서와 실무작업반 보고서(Report of the Working Party on the Accession of China, WT/ACC/CHN/49)에 명시된 WTO 추가적 합의사항을 이행하고 준수해야 한다(류예리, "중국 WTO 가입의정서에 관한 일고찰, 수출제한 규정을 중심으로", 국제경제법 연구 제14권 제2호 (2016) 제42면 참조). Qin (2003), *supra* note 66, 제509면은 '불가분의 일부(integral part)' 조항에 따라 가입 의정서는 "covered agreement"에 해당하게 되어 DSU에 직접 적용할 수 있게 되는바, 만일 회원국이 가입 의정서 상에 규정된 의무를 불이행하게 되면 곧바로 *prima facie* case에 해당하게 된다고 분석하고 있다. 동 논문에서는 회원국별로 다른 WTO-plus 의무의 불이행하거나 일반적인 WTO 규범상 의무 위반은 결국 법적으로 같은 결과를 가져온다고 분석한다.

200) Qin 등, *supra* note 65. 이들은 가입의정서 자체의 법적 지위에 의문을 표시하면서 WTO 가입 협상이 양자 현안 해결을 위한 장으로 변질되어 회원국 간 균형이 무너졌다고 비판하고 있다. Charnovitz (2008), *supra* note 65, 제65면 이하에서 분석하고 있는 구체적인 WTO-plus 및 WTO-minus 의무들 참조.



의무 부담은 WTO 회원국 간의 권리와 의무에 불균형을 초래하고, 권리·의무 규정을 불공평하게 적용하게 된다는 지적<sup>201)</sup>이 있다. 신규 가입국의 가입 조건은 시장접근에서 관세 및 비관세 장벽의 추가적인 감축 부담 등 기존 회원국에 비하여 불리하게 협상되는 경향이 있다. WTO 설립협정 제12조에서 가입 조건에 대한 특별히 제약을 두고 있지 않아 신규 가입국으로서는 추가적인 의무(Member-specific obligations)를 부담하는 결과<sup>202)</sup>가 된다. 동 연구에 따르면 WTO-plus 의무 부담이 가장 큰 국가는 중국<sup>203)</sup>인바, 신규 가입국이 양허표 등에 의해 추가적으로 부담하게 되는 의무가 어떻게 WTO 협정에 통합되어 있는지를 고찰할 필요가 있을 것이다.

## 2. WTO 분쟁에서의 중국 가입의정서의 해석

중국은 WTO가 설립된 이후 2001년에 가입한 신규 가입국으로 WTO 분쟁에서 가입의정서의 해석과 관련된 분쟁이 가장 많은<sup>204)</sup> 국가이다.

최근 *China-Rare Earths* 사건에서 중국의 가입의정서<sup>205)</sup>와 관련된 판사가 있었는바, 패널<sup>206)</sup>은 중국의 가입의정서상의 의무는 GATT 제20조

---

201) 김녹영·고준성, "중국의 희토류 자원 수출규제를 둘러싼 국제통상법적 쟁점 및 전망, 중국 원자재 수출규제 분쟁사건을 중심으로", 안암법학 39권 (2012), 제428면 참조. 동 연구는 중국 등 일부 신규 가입국들에게만 수출세 등에서 기존 회원국보다 엄격한 제약 요건을 요구한 것은 기존 회원국들과 비교하여 권리와 의무에 있어 불공평하다고 비판하고 있다.

202) Qin (2010), *supra* note 66, 제1154면 참조.

203) Manjiao, Chi, "China's Participation in WTO Dispute Settlement over the Past Decade: Experiences and Impacts", *Journal of International Economic Law*, Vol.15 No.1 (2012) 제35면 및 Qin (2003), *supra* note 66에 따르면 중국은 투명성, 사법 리뷰, 내국민대우, 외국인 투자, 시장경제 및 과도기 리뷰 등 광범위한 WTO-plus 의무를 부담하고 있다.

204) 현재 WTO에서 가입의정서가 분쟁의 대상이 된 사건은 33건인데, 24건이 중국의 가입의정서를 대상으로 제기되었다.(2017.12.2. 현재)

205) Accession of the Peoples' Republic of China (WT/L/432) (2001) 참조. 한편 Cottier, Thomas, "International Economic Law in Transition from Trade Liberalization to Trade Regulation", *Journal of International Economic Law*, Vol.17 No.3 (2014), 제783면은 그동안 WTO 분쟁에서 WTO 협정과 회원국의 가입의정서 사이의 충돌 가능성의 문제가 소송경제 등을 이유로 소홀히 다루어진 것으로 분석한다.

206) Panel Report, *China-Rare Earths* 사건(2014), paras. 7.49-7.138. 참조,

의 일반적 예외에는 적용되지 않으나 중국의 실무작업반 보고서(Working Party Report)에 규정된 이른바 ‘교역 권리(trading rights)’와 관련된 양허에는 GATT 제20조의 일반적 예외가 적용된다고 판시하였다. 이 사건에서 중국은 가입의정서 Part 1의 일반 조항(General Provisions) 제11조 제3항<sup>207)</sup>과 GATT 제20조, WTO 설립협정 제12조 제1항 및 중국 가입의정서 제1조 제2항<sup>208)</sup> 등의 관계를 살피면 GATT 1994의 불가분의 일부를 구성한다고 주장하여 GATT 제20조의 일반적 예외가 적용될 수 있다는 입장이었다.

항소기구는 WTO 협정의 제12조 제1항, 그리고 중국의 가입의정서 제1조 제2항을 해석하면 중국 가입의정서 상의 제11조 제3항 규정을 GATT 1994의 불가분의 일부로 포함한다고 볼 수 없고<sup>209)</sup>, WTO 협정 제12조 제1항은 가입의정서 제11조 제3항 규정이 GATT 제20조의 일반적 예외에 따라야 한다는 의무에 관하여 특별한 지침을 준다고도 볼 수 없다고 판시하였다. 즉, 항소기구<sup>210)</sup>는 WTO 설립협정 제12조 제1항의 제1문<sup>211)</sup>은 WTO 가입에 대한 일반적인 규정으로 보아야 하고, 이에 따라 가입하려는 국가로서는 그 국가와 WTO 사이에 합의된 조건에 따라 WTO 설립협정에 가입할 수 있다는 입장이었다. 그런데 항소기구는 제1

---

WTO Secretariat, *WTO Analytical Index: Supplement Covering New Developments in WTO Law and Practice* (2011.10.-2015.6.), 제3면 참조.

207) China shall eliminate all taxes and charges applied to exports unless specifically provided for in Annex 6 of this Protocol or applied in conformity with the provisions of Article VIII of the GATT 1994.

208) The WTO Agreement to which China accedes shall be the WTO Agreement as rectified, amended or otherwise modified by such legal instruments as may have entered into force before the date of accession. This Protocol, which shall include the commitments referred to in paragraph 342 of the Working Party Report, shall be an integral part of the WTO Agreement.

209) 중국 가입의정서 제1조 제2항의 의미는 본 가입의정서 자체가 WTO 협정의 불가분의 일부가 된다는 의미로만 보는 것으로 제한적으로 해석해야 한다는 취지이다.

210) Appellate Body Report, *China-Rare Earths* 사건 (2014), para.5.71. 참조.

211) Any State of separate customs territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement and the Multilateral Trade Agreements may accede to this Agreement, on terms to be agreed between it and the WTO.

항의 제2문<sup>212)</sup>은 WTO 가입은 추가적으로 WTO 설립협정과 부속된 다자협정에도 적용되어야 함을 규정하고 있다는 점에 주목하였다. 다시 말해 제12조 제1항의 제2문은 WTO 설립협정 제2조 제2항<sup>213)</sup>에 따라 부속서에 첨부된 다자협정은 모두 불가분의 일체를 구성한다는 조항에 따른 일괄타결방식(single undertaking)의 기본 원칙을 반영하고 있는 것에 불과하다는 것이다. 항소기구에 따르면 제12조 제1항에서는 가입 시에 무엇이 ‘조건(terms)’이어야 하는지에 관하여 설명이 없으며, 이러한 조건이 WTO 설립협정과 다자협정상의 권리와 의무에 관한 어떤 구체적인 지침도 제공하지 못한다고 한다.

항소기구는 중국의 가입의정서와 실무작업반 보고서에 중국의 가입 조건이 포함되어 있는바, 중국 가입의정서 제1조 제2항<sup>214)</sup>에 따라 가입의정서는 WTO 협정(WTO Agreement)의 불가분의 부분이 된다고 되어 있다고 하였다. 또한, 가입의정서의 문맥을 고려할 때 위에 언급된 WTO 협정(WTO Agreement)은 WTO 설립협정(마라케쉬 협정)만을 가리키는 것으로 좁게 보아야 할 것이라고 판단<sup>215)</sup>하면서 가입의정서와 다른 협정은 전체적으로(in its entirety) 중국이 WTO 회원국으로서 권리와 의무에 관한 전체적인 단일의 약속 의무를 구성한다고 하였다.

항소기구는 이어 가입의정서 제1조 제2항과 WTO 설립협정 제12조 제1항에 기하여 중국의 가입의정서의 특정 조항이 WTO 설립협정이나 다자협정의 불가분의 일체를 구성한다고 주장한 중국의 주장을 배척하였다. 패널은 가입의정서 제1조 제2항의 제2문과 WTO 설립협정 제12조 제1항의 법적 효과로서 가입의정서의 개별적인 조항들이 다자협정의 불

---

212) Such accession shall apply to this Agreement and the Multilateral Trade Agreements annexed thereto.

213) The agreements and associated legal instruments included in Annexes 1, 2, and 3(hereinafter referred to as "Multilateral Trade Agreements") are integral parts of this Agreement, binding on all Members.

214) The WTO Agreement to which China Accedes shall be the WTO Agreement as rectified, amended or otherwise modified by such legal instruments as may have entered into force before the date of accession. This Protocol, which shall include the commitments referred to in paragraphs 342 of the Working Party Report, shall be an integral part of the WTO Agreement

215) Appellate Body Report, *China-Rare Earths* 사건 (2014), para.5.72. 참조.

가분의 일부를 구성하는 것은 아니라고 판시하였는바, 항소기구도 패널의 견해를 지지<sup>216)</sup>하였다.

또한 항소기구는 중국 가입의정서에 규정된 ‘the WTO Agreement’를 좁게 해석하든지 광범위하게 해석하든지 등은 본 건의 판단과는 무관한바, 가입의정서 제1조 제2항은 결국 가입 조항들(package of Protocol provisions)과 WTO 법적 체계하의 기존의 권리 의무를 연결하는 가교로서의 의미가 있다고 해석<sup>217)</sup>하였다. 즉, 제1조 제2항은 단순히 출발점으로서의 의미가 있을 뿐, 그 자체로서 가입의정서의 개별적인 조항들과 WTO 설립협정 및 다자협정상의 기존의 권리 의무에 관한 객관적인 연결고리<sup>218)</sup>(objective link)가 있다고 볼 수 없다고 하였다.

결국 항소기구는 관련 조항을 조약의 관습적인 해석 방법 등에 기초하여 “면밀하게 분석(thorough analysis)”<sup>219)</sup>함으로써 해결될 수 있다고 하

---

216) Mavroidis, *supra* note 56, 제47면은 제1.2항의 경우 가입의정서상의 모든 권리의 의무를 의미하는 것으로 보아야 하며, 중국으로서는 투표권 행사 등 제도적인 사항을 규정하는 WTO 설립협정에 한정하여 연계할 이유가 없음을 이유로 항소기구의 결정을 비판하고 있다. 동 연구에서는 가입의정서 제 18.1항에 규정된 ‘the WTO Agreement’의 해석은 구체적인 협정상의 규정을 의미하는 것이지 WTO 설립협정 그 자체로 볼 수는 없다고 하였다.

217) Appellate Body Report, *China-Rare Earths* 사건(2014), para.5.74. 참조.

218) Mavroidis, *supra* note 56, 제473면은 동 사건에서 사실적인 근거가 결여되어 있었으므로 항소기구는 가입의정서와 문제된 GATT 제20조 사이의 객관적 연결고리에 대하여 결론을 내릴 수 없다고 비판하고 있다. 동 견해는 가입의정서가 WTO 가입을 위한 구체적인 조건으로서 GATT 제2조 제7항이 양허표를 GATT의 일체로 보는 이상, 가입의정서에 포함된 의무는 GATT Part 1과 2에 포함된 의무와 유사하게(akin) 취급하여야 하는바, GATT 제20조는 Part 2에 해당하는 점, ‘nothing in this Agreement’이라고 명시하고 있지, ‘nothing in one part of GATT’이라고 되어 있지 않은 점을 근거로 패널의 소수 의견이 타당하다고 결론을 내린다. 기타 평석으로는 Gu Bin, “Mineral Export Restraints and Sustainable Development-Are Rare Earths testing the WTO’s loopholes”, *Journal of International Economic Law*, Vol.4 (2011); Liu, Han-Wei·Maughan, John, “China’s Rare Earths Export Quotas: Out of the China-Raw Materials Gate, But Past the WTO’s Finish Line”, *Journal of International Economic Law*, Vol.15, No.4 (2012); Qin, Julia, “Reforming WTO Discipline on Export Duties: Sovereignty Over Natural Resources, Economic Development and Environmental Protection”, *Journal of World Trade*, Vol.46, No.5 (2012); Trujillo, Elizabeth, “China-Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum”, *The American Journal of International Law*, Vol.109, No.3 (2015) 참조.

219) Appellate Body Report, *China-Rare Earths* 사건 (2014), para.5.74. 참조.

였는바, 중국 가입의정서의 관련 조항을 문맥을 고려하되 가입의정서 그 자체와 실무작업반 보고서의 관련 조항 등을 참작하여 분석하여야 한다고 결론을 내렸다. 결국 항소기구에 의하면 권리 의무의 단일 패키지로서의 전체적인 WTO 체계를 고려하고 관련된 해석 요소들을 참작하여 분석하여야 하는 것이다.

### 3. 농업협정과 중국 가입의정서의 해석

*China-Rare Earths* 사건 항소기구의 판시에 따르면 신규 가입국의 경우 가입의정서상에 기재된 모든 사항이 WTO 협정의 불가분의 일부가 된다고는 볼 수 없을 것이고, 가입의정서 조항을 제한적으로 해석하여야 한다는 결론을 내릴 수 있을 것이다. 즉, 가입 의정서에 기재된 문구를 정밀하게 살펴 효력의 유무를 검토해야 하는 것인데, 중국 가입의정서에는 농업 국내보조와 관련하여 제12조(Agriculture)<sup>220)</sup>에서 중국은 국내보조를 양허하도록 규정하고 있음에 주의할 필요가 있다. 또한, 중국 가입의정서에서는 구체적인 양허표와 관련하여서는 Part 2의 양허표(Schedules) 제1조<sup>221)</sup>에서 분명하게 GATT 1994의 양허로 된다고 명시하고 있다.

그렇다면 농업 국내보조에 관련된 사항과 관련해서는 다른 사건과는 달리 중국의 양허표가 가입의정서에 첨부되고, 양허표의 효력은 가입의정서 규정 및 농업협정 제3조 제1항 규정<sup>222)</sup>에 따라 GATT 1994의 불가분의 일체를 구성하며, 그에 따라 구속력이 있다고 보는 것이 타당할 것

---

220) China shall implement the provisions contained in China's Schedule of Concessions and Commitments on Goods and, as specifically provided in this Protocol, those of the Agreement on Agriculture. (WT/L/432, p.7) 참조.

221) The Schedules annexed to this Protocol shall become the Schedule of Concessions and Commitments annexed to the GATT 1994 and the Schedule of Specific Commitments annexed to the GATS relating to China. The staging of concessions and commitments listed in the Schedules shall be implemented as specified in the relevant parts of the relevant Schedules.

222) The domestic support and export subsidy commitments in Part 4 of each Member's Schedule constitute commitments limiting subsidization and are hereby made an integral part of GATT 1994.

이다. 따라서 중국의 경우에는 가입의정서 문언에 따라 양허표가 불가분의 일체를 구성하여 법적 효력이 있다고 볼 것이다.

가입의정서에 따라 양허표의 효력이 인정되는 경우라면 양허표가 기존의 WTO 협정과 어떤 관계에 있는지가 문제될 수 있는바, 신규 가입국의 양허표는 WTO 협정에 따라 기존 회원국들과 개별적인 양자 협상을 거친 결과라는 점을 고려할 때 농업협정 등 기존 WTO 협정에 대하여 일종의 특별법 관계(*lex speciali*)에 있는 것으로 보는 것이 타당하다고 해석된다. 이는 가입의정서 자체가 기존의 WTO 협정들과의 관계에 있어 회원국들과의 별개의 협상의 결과라는 점을 감안할 때 기존 WTO 협정에 우선하여 적용된다는 점을 고려하여 특별법 관계에 있는 것<sup>223)</sup>으로 볼 수 있는 점에 근거할 수 있을 것이다.

#### 4. 농업협정과 양허표 사이의 관계 - 신규 가입국의 경우

신규 가입국의 경우 양허표에 관하여는 WTO 사무국에서 작성한 가입 협상 절차 관련 문건을 검토할 필요가 있다. WTO 사무국에서는 가입 협상 관련 문건에서 국내보조 관련 기술적 정보 문건<sup>224)</sup>을 발간하고 있는데, 가입하고자 하는 국가로서는 동 문건에 따라 국내보조 양허표를 작성하게 된다. 동 문건에서는 AMS를 산정하기 위하여 개별 품목에 관하여 최근 3년의 정보(*normally for each of the last three years*)를 제출<sup>225)</sup>하도록 있다. 신규 가입국으로서는 가입협상 시 동 문건에 따라 국

---

223) Elsig·Hoekman·Pauwelyn, *Assessing the World Trade Organization, Fit for purpose?* (Cambridge University Press, 2017), 제246면 참조. Qin, Juila, "The Conundrum of WTO Accession Protocols: In Search of Legality and Legitimacy", *Virginia Journal of International Law*, Vol.55 (2014), 제44면도 WTO 협정과 가입의정서에 충돌이 있는 경우, 특히 WTO-plus 의무와 WTO-minus 의무가 포함되어 있는 가입의정서의 해석이 문제되는 경우 WTO 협정에 우선하는 것으로 해석하는 것이 비엔나 조약법 제30조 제30항에 부합하는 해석론이라고 한다.

224) WTO Secretariat, *Accession to the World Trade Organization: Procedures for Negotiations under Article XII, Information to be provided on Domestic Support and Export Subsidies in Agriculture* (WT/ACC/22/Add.1, WT/ACC/4) (1996) 참조.

225) *Id.*, 제15항에서 AMS 산정을 위해 다음의 정보를 제출하도록 하고 있다.

15. The information required in these tables is, for each product covered, the

내보조 양허표를 작성하고, 통상적으로 가입협상 기준으로 최근 3년 동안의 가격지지 정보를 포함한다. 따라서 신규 가입국의 AMS 산정 기준 연도는 가입협상 개시 전 3년간이 되는 것이 일반적이다. 이에 따라 중국도 양허표 상의 기준연도를 1996년부터 1998년까지<sup>226)</sup> 한 바 있다.

그렇다면 신규 가입국의 경우 WTO 가입 절차에 따라 가입하게 되는 이상, 농업협정 부속서에서 명시하고 있는 1986년부터 1988년까지의 가격을 고정외부참조가격으로 하라는 규정은 원시적으로 준수하기 어렵다는 결론이 도출된다. *Korea-Beef* 사건에서 농업협정 제1조 제(a)항 제(ii)호가 농업협정 부속서에 대하여 양허표보다 우선적인 효력을 부여하였다고 해석하였다는 결론은 신규 가입국의 경우 일률적으로 적용할 수 없게 되는 결과가 되는 것이다. 신규 가입국의 경우에는 원천적으로 농업협정 부속서 규정에서 규정하고 있는 '86-'88년 기준이 아닌 가입 협상 개시로부터 3년 동안의 기간을 기준연도로 기재하게 되어 있고, 그러한 관행이 WTO에 의하여 받아들여질 뿐 아니라 WTO 사무국에 의한 기술 문건에 의한 것이라면 신규 가입국 양허표 기재에 우선적인 효력을 부여하는 방향으로 해석하여야 WTO 협정 해석의 대 원칙인 맥락주의와 효과주의에 부합한다고 할 것이다. 만일 신규 가입국의 경우에도 농업협정 부속서가 우선한다고 해석할 경우 구속력을 가지는 양허표의 효력이 무의미하게 되고, 가입의정서 등의 문언 뿐 아니라 가입의정서 등 문맥을 고려하지 못하는 해석이라고 할 수 있기 때문일 것이다. 아울러 *Korea-Beef* 사건의 결론을 신규 가입국의 경우에 일률적으로 적용하는

---

following:

- for any domestic support measure that affects the producer price (normally for each of the last three years):
- the applied administered price;
- an external reference price, e.g. an estimate of the world price such as the c.i.f. price or f.o.b. price. This price should be adjusted to a similar stage of processing as the administered price.;
- the amount of eligible production that receives the administered price;
- the budgetary cost of price-related non-exempt direct payments (where this is the option used under paragraph 10 of Annex 3 of the Agreement on Agriculture);
- the value of any associated fees or levies.

226) 중국은 WTO 농업위원회에서 감축대상 국내보조 통보의 기준연도를 '96-'98년로 하고 있다. (G/AG/N/CHN/8 등 참조)

해석은 조약법의 가장 기본적인 원칙인 당사자의 의도에 반한다는 점도 지적할 수 있다.

## 제5절 소결

신규 가입국의 경우에는 앞서 살핀 바와 같이 WTO 가입 절차 등의 문건에 기초하여 기준연도를 WTO가 설립된 1995년 이후로 계산하여 가입하는 경우가 많고<sup>227)</sup>, 그에 따라 부속서 규정에 따라 1986-88년 기준을 따르지 않게 될 가능성이 매우 크다. 이러한 경우에도 부속서 문언을 중시하여 부속서에 양허표에 비하여 우선적 효력을 인정하도록 해석하는 것은 앞서 살핀 조약의 해석 방법에 반할 가능성이 있을 것이다.

따라서 신규 가입국의 경우에는 양허표에 기재된 고정외부참조가격 등 양허표 기재 사항을 기준으로 AMS를 산정하도록 해석하는 것이 비엔나 조약법에 합치하는 해석이라고 할 것이다. 신규 가입국의 경우에는 양허표에 기재된 사항을 검토하여 부속서와 다르게 규정한 것이 명백한 이상 특별법 관계에 있는 양허표부터 적용하는 것이 합당할 뿐 아니라, WTO 해석의 원칙에도 부합하기 때문이다.

그러나 기존 회원국의 경우에는 *Korea-Beef* 사건에서 항소기구가 명백히 농업협정 부속서에 우선적 효력을 인정한 이상 양허표에 다르게 기재하였다고 하더라도 양허표대로 해석하기는 어려울 것이다. 그러나 이와 같은 경우에도 부속서에서 명확하게 AMS 산정 방식을 정의내리고 있는 고정외부참조가격에 한정하여 부속서가 우선 적용된다고 할 것인바, AMS 산정의 또 다른 변수가 되는 대상 물량의 경우에는 다르게 해석할 여지는 여전히 있다고 할 것이다. 이 부분에 대하여는 제5장에서 살핀다.

---

227) 2001년 가입한 중국의 경우 1996-1998년(WT/ACC/CHN/38/Rev.3), 2002년 가입한 대만은 1990-1992년(WT/ACC/SPEC/TPKM/4/Rev.3), 2007년에 가입한 베트남은 1999-2001년(WT/ACC/SPEC/SNM/3/Rev.7), 2012년에 가입한 러시아는 2006-2008년(WT/ACC/SPEC/RUS/39)을 기준연도로 명시하여 신규 가입국은 1986-1988년 기준을 활용하는 경우가 없는 상황이다.



## 제5장 농업협정상 국내보조의 해석론

### 제1절 기초 농산물의 시장가격지지

농업협정 부속서는 감축대상 국내보조를 AMS로 계산하고 있는바, 우선 기초농산물의 생산자를 위하여 제공된 보조에 해당하여야 할 것이다. 농업협정 제1항 정의 규정<sup>228)</sup>에서는 단순히 회원국의 양허표와 양허표에 포함되는 보조자료에 명시된 바와 같이 해당 농산물이 최초로 판매되는 시점에 가장 가까운 시점을 기준으로 하도록 하고 있는바, 기초 농산물 자체에 대한 정의는 되어 있지 않다.

농업협정과 다른 협정 등의 체계를 고려할 때, 농업협정에서 규율하는 기초농산물(basic agricultural product)이라 함은 농가가 수확한 생산물을 의미하는바, 가공 단계가 추가되지 않은 원래의 자연 상태의 농산물을 의미하는 것으로 보아야 하는 것이 타당하다. 따라서 정부가 농산물 생산자에게 지급한 국내보조이고, 국내보조의 성격이 그린박스나 감축의무에서 면제되는 것이 아닌 이상, 감축대상 국내보조에 해당하게 되는바, 이 경우 품목 특정, 불특정을 불문하고 지급한 총계를 의미한다.

### 제2절 농업협정 부속서3에 따른 AMS의 계산

---

228) Article 1 (Definition of Terms). In this Agreement, unless the context otherwise requires:

(b) "basic agricultural product" in relation to domestic support commitments is defined as the product as close as practicable to the point of first sale as specified in a Member's Schedule and in the related supporting material.

농업협정 부속서 3의 제8항<sup>229)</sup>은 시장가격 지지의 경우 고정외부 참조 가격과 관리 가격의 차액에 대상 물량을 곱하여 계산하도록 규정하고 있다. 부속서 3에서는 구체적으로 시장가격지지를 AMS로 측정하기 위한 산식을 제시하고 있는바, 고정외부 참조가격과 관리가격의 차액에 대상 물량을 곱하여 AMS를 계산하도록 규정하고 있다. 이 경우 수매를 위한 저장 비용 등은 AMS에 산입하지 않는다. 한편, 예산이 소요된 경우나 정부 등이 감면 조치 등을 한 경우의 금액을 포함<sup>230)</sup>하도록 되어 있으며, 중앙 정부나 지방 정부의 모든 조치를 포함<sup>231)</sup>하도록 규율하고 있다. 이 경우, 실제로 정부 예산이 소요되지 않아도 감축대상 국내보조는 성립할 수 있다고 보아야 할 것이다.

*Korea-Beef* 사건에서 한국 정부는 일정한 물량만큼 쇠고기 수매제를 시행하기로 하였으나, 실제로 수매가 된 물량은 사전에 정해진 물량보다 적어 대상 물량(eligible production)을 실제 수매량으로 할 수 있는지가 문제되었다. 패널과 항소기구는 동 쟁점에서 정부가 실제로 수매를 전혀 하지 않아 예산이 전혀 집행되지 않은 경우라 할지라도 수매 대상의 자격이 있는 전체 생산량이 대상 물량으로 계산된다는 입장이었다. 동 사건에서 정부 예산 투입 없이도 AMS를 인정할 수 있다고 한 것은 실제 수매량이 아닌 사전에 정해진 물량이라는 입장을 취한 것으로 보인다.

한편, 농산물 생산자가 지불하는 수수료나 부과금 등은 AMS 산정에서 제외<sup>232)</sup>하여 AMS 계산은 순수하게 생산자에게 지급되는 금액만을 기준으로 하도록 되어 있다. 농업협정 부속서에는 기초 농산물이 처음으로 판매되는 시점에 가능한 한 가깝게 AMS를 계산<sup>233)</sup>하도록 하고 있으며, 정부 등이 기초 농산물 생산자에게 이익을 제공하도록 하는 조치들

---

229) Market price support: market price support shall be calculated using the gap between a fixed external reference price and the applied administered price multiplied by the quantity of production eligible to receive the applied administered price. Budgetary payments made to maintain this gap, such as buying-in or storage costs, shall not be included in the AMS.

230) 농업협정 부속서 3 제2항 참조.

231) 농업협정 부속서 3 제3항 참조.

232) 농업협정 부속서 3 제4항 참조.

233) 농업협정 부속서 3 제7항 전단 참조.

은 AMS에 포함하도록 규정<sup>234)</sup>한다.

### 제3절 구성 요건별 구체적 검토

#### 1. 정부 개입에 따른 최저가격으로서의 관리가격

농업협정은 관리가격<sup>235)</sup>에 관하여 정의하고 있지 않다. 다만, 농산물 가격지지 정책의 경우 정부 등이 개입하여 보상하도록 특정된 가격이 통상 관리 가격에 해당하게 되는바, 예컨대 우리나라가 가격지지 정책인 쌀 수매제를 시행하던 당시의 양곡관리법<sup>236)</sup> 규정에 따르면 정부가 매입하는 양곡매입가격이 관리가격에 해당하며, 이러한 관리가격은 매년 변동할 수 있는 것으로 가변적인 성질을 가지게 된다. 통상 최저 가격 제도(Minimum Price Support)에서의 최저 가격이 관리가격으로 기능하게 될 것이다.

따라서 구체적으로 AMS에 산입되는 관리가격에 대하여는 해당연도의

---

234) 농업협정 부속서 3 제7항 후단 참조.

235) McMahon, *supra* note 16, 제68면은 정부가 결정한 생산자 지불 가격을 의미한다고 한다.

236) 구 양곡관리법(2003.1.1. 시행 법률 제6836호) 제4조(양곡의 매입 및 선금지급 등), 제5조(양곡매입가격 등의 결정)의 조문 참조.

제4조(양곡의 매입 및 선금지급 등)

① 농림부장관은 양곡의 수급을 조절하고, 그 적정가격을 유지하기 위하여 대통령령이 정하는 생산자 또는 소유자로부터 양곡을 매입할 수 있다.

② 농림부장관은 제1항 규정에 의한 생산자와 양곡의 매입약정을 체결하여 양곡을 매입하는 경우에는 국고금관리법 제26조의 규정에 불구하고 예산의 범위 안에서 그 매입약정금액의 일부(이하 "선금"이라 한다)를 미리 지급할 수 있다.

④ 농림부장관은 제2항의 규정에 의하여 매입약정을 체결하여 매입한 양곡이 제5조제2항의 규정에 의하여 국회의 동의를 얻어 예시한 매입량에 미달하는 경우에는 예산의 범위 안에서 소유자로부터 양곡을 매입할 수 있다.

제5조 (양곡매입가격 등의 결정)

① 정부는 제4조제1항의 규정에 의한 양곡을 매입함에 있어서 그 매입가격과 매입량을 결정할 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다.

③ 농림부장관이 제4조제4항의 규정에 의하여 양곡을 매입하는 경우의 양곡매입가격은 소유자가 매입한 양곡의 가격에 농림부령이 정하는 부대비용을 합한 금액으로 한다.

가격지지 정책의 수혜대상이 되는 품목에 적용되는 정부 등의 기준 가격이 일률적으로 적용될 것인바, 이러한 가격은 통상 관보 등에 게재된 수치<sup>237)</sup>가 될 것이다. 다시 말해, 관리가격은 매년 적용되는 정부 구매 가격으로 계산되어야 할 것이다.

## 2. '86-88년 기준으로 명시된 고정외부참조가격

### (1) 법적 의미

농업협정 부속서 3 제9항에서 고정외부참조가격은 가격지지 정책을 구체적인 화폐 단위로 측정하기 위하여 우루과이 라운드 당시 회원국이 합의한 1986년부터 1988년까지의 가격을 사용하여 회원국간에 동일한 기준이 적용되는 것이 원칙이다. 고정외부참조가격을 고정된 연도로 설정한 이유는 회원국들의 가격지지 정책을 같은 시기에 측정하여 감축대상 국내보조를 계량화하기 위해서이다.

고정외부참조가격은 동일한 기간 동안 해당 국가가 어느 정도로 가격지지 정책으로 보조금을 지불했는가를 비교하고자 도입된 개념으로, 회원국들을 평면상에 놓고 비교할 수 있도록 설계된 것이다. 농산물의 가격지지 정책은 국내 가격을 높게 형성하고 국제 가격은 낮게 형성하는 것이 통상적인데, 그 경우 국제가격과 구매가격과의 차액만큼 국가가 농민에게 보조금을 지불하는 것으로 볼 수 있다는 것이다.

### (2) 농업협정 부속서의 '86-88년 기준 원칙

농업협정 부속서에는 고정외부참조가격에 관하여 1986-88년 가격을 사용하도록 규정<sup>238)</sup>하고 있으며, 회원국이 수입하는지, 수출하는지에 따

---

237) 관리가격의 경우에는 후술하는 원 회원국과 신규 가입국 간의 차이는 나타나지 않는 것으로 보아야 할 것이다.

238) 농업협정 부속서 3 제9항 전단 참조. *EC-Poultry* 사건(1998)에서는 농업협정 제5조(특별긴급관세, Special Safeguard Provisions) 제1항 (b)호에 규정된 “as determined on the basis of the c.i.f. import price of the shipment concerned”의 해석이 문제되었다. Appellate Body Report, para.146은 농업협

라 무역조건(인코텀즈)을 다르게 적용하도록 규정하고 있다. 만일 회원국이 순수출국(net exporting country)에 해당한다면 평균 FOB(Free on Board) 가격에 따른 고정외부참조가격을 사용하도록 하고 있고, 순수입국(net importing country)에 해당한다면 평균 CIF(Cost Insurance and Freight) 가격에 따른 고정외부참조가격을 사용하여야 한다. 한편, 해당 품목과 관련하여 품질 차이가 있는 경우라면 품질 차이를 조정하여 고정외부 가격을 조정<sup>239)</sup>할 수 있도록 한다. 이에 따르면, 순수출국에 해당하는 경우라면 매도인이 선박의 적재부터 본선상의 하물 인도 끝까지 책임지는 FOB 조건에 따른 외부가격이 산출되고, 순수입국이라면 판매자가 선적에서 보내는 목적지까지의 모든 운임과 보험료를 부담하는 운임 및 보험료 포함 인도 조건에 맞게 되는 것이다.

따라서 원칙적으로 모든 회원국은 우루과이 라운드 협상 기준 시점인 1986년부터 1988년까지의 평균 수입 가격을 사용하여 관리가격과의 차액만큼 농산물 생산자에게 가격지지 보조금을 제공하였다고 의제된다.

### (3) '86-88년 기준과 다른 양허표 기재의 검토

#### 1) 원 회원국의 경우 부속서 규정의 우선적 효력

한국은 WTO에 가입하면서 양허표의 기준기간을 다르게 기재하였는 바, *Korea-Beef* 사건에서 양허표이 기재된 연도의 고정외부참조가격을 활용한 것이 문제된 것은 앞서 살핀 바와 같다.

이 사건에서 패널은 당시 한국의 양허표에는 분쟁의 대상 품목이었던 쇠고기의 기준보조총액 추정치 합계(Base Total AMS)가 기재되지 않았고, 다른 품목인 쌀 등이 기재되어 있어 이러한 경우까지 양허표에 다른

---

정 및 다른 WTO 협정에는 c.i.f.의 정의 조항이 없으나, 일반적으로 c.i.f. 가격에 관세나 기타 부과금 등이 포함되지 않는 국제 관행에 비추어 관세 등이 포함되지 않는 가격을 의미한다고 판시한 바 있다. 같은 취지에서 국제 상관행이 변하지 않은 이상, AMS를 계산할 때도 c.i.f. 가격에 관세 등을 포함하지 않는 것이 타당할 것이다. 다만, 일본국제경제법학회, *supra* note 20, 제83면은 *EC-Poultry* 사건(1998)의 c.i.f. 판시에 대하여 문언주의적 해석에 치중하여 당사국의 의도에 반한다고 비판하고 있다.

239) 농업협정 부속서 3 제9항 후단 참조.

고정외부참조가격이 있다고 인정하기는 어렵다고 판단하였다. 따라서 패널은 동 사건에서 원칙 규정으로 돌아가 부속서 3에 따른 '86-'88년 기준이 적용<sup>240)</sup>된다고 보았다.

만일 WTO 설립 당시 회원국인데 국내보조 양허표에 다른 연도로 고정외부참조가격 등을 원용하고 있는 경우를 가정할 경우, *Korea-Beef* 사건의 패널 판시를 반대 해석하여 양허표의 기재대로 다른 연도를 기준 연도로 활용할 수 있을지 문제될 수 있다. 이는 *Korea-Beef* 패널이 판시 이유에서 한국의 양허표에서 기준보조총액 추정치 합계(Base Total AMS)가 기재되지 않아 양허표에 기재되지 않은 것으로 보아야 한다고 판단<sup>241)</sup>한 것을 반대로 해석한 것이다. 만일 양허표에 별도 품목의 기준보조총액 추정치 합계(Base Total AMS)를 기재한 경우라면 양허표를 우선할 수 있을지 문제될 수 있다. *Korea-Beef* 사건에서 항소 기구<sup>242)</sup>는 농업협정 제1조 제(a)항 제(ii)호 문언에도 불구하고 구성자료와 방법 등에 따라 보조자료로서 포함되어 정당화되는 경우를 상정한 바 있다. 즉, 부속서 3에 의하여 기준보조총액 추정치 합계(Base Total AMS) 계산에 포함되는 품목을 양허표에서 기준보조총액 추정치 합계(Base Total AMS) 계산에서 제외하도록 하는 경우까지 일반화할 수는 없다고 판시<sup>243)</sup>하고 있다.

이 경우에는 양허표의 기재로 농업협정 본문 및 부속서 규정을 우회할 수 없다는 원칙이 적용되어 농업협정 부속서 규정에 따른 '86-'88년 기준이 적용되는 것으로 해석하는 것이 타당할 것이다. 만일 양허표에 기준연도를 자유롭게 기재하는 것이 허용된다면 양허표에 의한 협정문의 잠탈이 일어날 것이고, WTO 협정에는 유보가 허용되지 않는다는 대원칙에 반하기 때문이다.

---

240) Panel Report, *Korea-Beef* 사건 (2000), para. 830 참조.

241) 이재욱 외, "WTO 쇠고기 분쟁 패널의 내용과 향후 대책" (한국농촌경제연구원, 2000), 제55면은 한국은 당시 소를 수입하지 않아 적절한 수입가격이 없었다고 주장하였으나, 부속서3은 대리가격을 사용할 수 있도록 규정하고 있는 점, 한국도 쌀과 보리에 대하여는 Supporting Material에서 대리가격을 사용하였다는 점을 근거로 외부참조가격 계산에 오류가 있었다고 분석하고 있다.

242) Appellate Body Report, *Korea-Beef* 사건 (2001), para.114 참조.

243) *Id.*, para.115 참조.

## 2) 신규 가입국인 경우 양허표의 우선적 효력

그러나 1995년 WTO 설립 이후 신규로 가입한 국가의 경우에는 양허표 기재 사항을 우선하여 해석하는 것이 타당하다고 하여야 할 것이다. 신규 가입국<sup>244)</sup><sup>245)</sup>들은 다른 회원국들과 별도의 협상을 통하여 WTO에 가입하게 되는바, 이러한 협상의 결과가 가입의정서 및 양허표로 첨부되게 되는 것이다. 이러한 결과는 앞서 살핀 바와 같이 중국의 가입의정서가 대표적으로 중국은 다른 회원국에 비하여 많은 WTO-plus 의무를 부담하게 되었다.

이러한 신규 가입국까지 원래의 '86-'88년 기준을 적용받도록 강제하게 된다면 형식적으로는 모든 회원국에 대하여 동일한 기준을 적용하는 결과가 될 것이다. 그러나 이러한 결과는 협상 결과물로서의 양허표의 법적 효력을 약화시키고, 원 가입국에 비하여 불리한 위치를 강요받게 되는 결과가 될 것이다.

대표적인 신규 가입국인 중국의 경우 양허표가 가입의정서에 의하여 불가분의 일체가 된다는 점은 앞서 검토한 바와 같다. 중국은 양허표 상 기준연도가 '96-'98년으로 기재되어 있는바, 이는 농업협정 부속서에 규정된 '86-'88년과 다르다. 신규 가입국들은 가입 협상 절차 등에 따라 가입 협상 개시 기준으로 최근 3년 동안을 기준 연도로 통상 작성하고 있는 점, 신규 가입국의 경우 양허표가 특별법 지위에 있다고 볼 수 있는 점, WTO 사무국이 작성한 가입 절차를 준수하느라 '86-'88년 기준을 따르지 않은 점, 가입 협상 당시 다른 모든 회원국들과 협상을 거친 결과라는 점 등을 종합적으로 고려하면 고정외부참조가격의 기준연도는 양허표 기재대로 효력을 인정하는 것이 타당하다고 할 것이다.

따라서 신규 가입국의 경우에는 양허표에 기재된 연도를 기준으로 고정외부참조가격으로 보는 것이 타당할 것이며, 해당 가입국이 제출한 양

---

244) 중국은 가입 당시 Supporting Document인 WT/ACC/CHN/38/Rev.3 문건에서 1996-1998년을 기준연도로 기재하였다.

245) 대만은 가입 당시 Supporting Document WT/ACC/SPEC/TPKM/4/Rev/3 문건에서 1990-1992년을 기준연도로 기재하였다.

허표에 기재된 대로 각기 다른 기준연도가 적용된다고 보아야 할 것이다. 그렇다면 신규 가입국에 대하여는 농업협정 부속서의 '86-'88년 기준 원칙이 적용되지 않고, 양허표가 우선 적용된다고 보아야 하고, 그에 따라 양허표에 우선적인 효력이 인정된다고 할 수 있다.

#### (4) 고정외부참조가격 해석 시 고려요소로서의 품질 차이

한편, 고정외부참조가격의 해석과 관련하여 부속서3의 제9항 후단에서는 품질의 상위를 고려하여 고정외부참조가격을 조정할 수 있다고 되어 있다. 이는 감축대상 국내보조의 대상이 되는 품목이 1차 농산물로서 각기 다른 가공 단계에 있을 수 있고 품질 차이에 따른 가격 차이가 클 수 있다는 사실을 고려한 규정이다.

농업협정은 제5조의 농산물 특별긴급관세(Special Safeguard Provisions)에서 특별긴급관세를 발동하게 되는 가격 폭락 등의 상황에서 기준으로 적용하는 참조가격 규정<sup>246)</sup>에 유사한 규정을 두고 있다. 곡물의 경우에는 품질이나 가공 단계별로 적용되는 가격이 달라지므로 이를 고려하도록 하고 있는 것이다.

*Korea-Beef* 사건에서 한국은 고정외부참조가격 산정 시 관리가격과는 다른 품목을 적용한 것이 문제되었다. 한국은 관리가격은 산 동물(Live Animal)을 기준으로 하였는데, 고정외부참조가격은 쇠고기 품목(Beef)의 가격을 적용했던 것이다. 패넬은 동 쟁점에 관하여 고정외부참조가격은 관리가격과 마찬가지로 가공 체인 중 같은 단계에 있는 품목을 기준으로 하던지, 아니면 최소한 같은 단계의 품목으로 전환하여야 한다고 판시<sup>247)</sup>하였다. 즉, 고정외부참조가격은 가능한 한 처음으로 판매하는 가격 (practicable, comparable level of trade as close to the first point of sale as possible)<sup>248)</sup>을 기준으로 하여야 하는데, 한국이 쇠고기 가격을 기준으로 고정외부참조가격을 산정한 결과, 도축 비용을 포함하여 과다

246) 농업협정 제5조 제1항(b)호 각주 2에서 참고가격은 평균 c.i.f. 가격으로 하되, 해당 품목의 품질(quality)와 가공 단계(its stage of processing)을 고려하도록 하고 있다.

247) Panel Report, *Korea-Beef* 사건 (2000), para.828 참조.

248) *Id.*, para.829 참조.



계상된 결과가 되었고, 그에 따라 차액이 적어져서 AMS가 과소 계상되었다고 본 것이다.

최근 이스라엘의 국내보조 통보<sup>249)</sup>에서도 품질 차이에 따른 조정이 요청된 바 있는바, 이와 같은 품질 차이에 따른 조정은 실무상 문제되는 경우가 있다. 이스라엘의 가격지지 정책이 적용되는 원유의 경우 '86-'88년 기준이 적용된 품목보다 지방 및 단백질 함량에 있어 고품질이어서 조정을 요구한 바 있다. 이스라엘은 지방과 단백질 함량이 높은 고품질 원유의 경우 가격이 더 높으므로 그에 따른 품질 차이를 반영하여 AMS를 계산하였다.

한편, 품질 차이를 조절할 때 조정변수를 어떻게 산정하는지도 법적으로 문제될 수 있다. 예컨대 쌀의 경우 정곡(milled rice)과 조곡(paddy rice)의 가격 차이에 따른 조정 변수를 무엇으로 산입하는지가 문제될 수 있는바, 통상 문제된 국가가 스스로 산정하는 조정 변수를 기준으로 하는 것이 타당할 것이다. 그러나 객관성을 담보하기 위해 OECD, 세계은행(World Bank) 등의 국제기구에서 통용하는 조정 변수를 사용하는 것이 설득력이 있다는 입장도 있을 수 있다. 한국의 경우 AMS의 보조자료 들을 제출 시 외부 참조 가격을 당시 농산물이 자유화되기 이전이어서 쌀의 경우 중국의 FOB 가격에 1.1을 곱한 가격<sup>250)</sup>을, 보리의 경우 일본 CIF 가격<sup>251)</sup>을 기준으로 산정한 바 있다.

이와 같은 품질 차이의 고려와 관련하여서는 부속서에서는 단순히 고려하도록 규정하고 있어 어떤 기준으로 어떻게 고려해야 하는지가 불명확할 수 있다. 그러나 품질 차이에 따른 조정 변수 논의를 위해서는 제한적 해석에 따라 최대한 국가의 주권을 존중하는 해석론에 따르는 것이 타당할 것으로 판단된다. 현행 농업협정과 부속서 규정에 품질 조정에 따른 세부적인 조항이 없는 이상, 이를 구체적으로 이행하는 회원국의 재량을 우선적으로 인정하되, 실제 분쟁으로 진행하게 되면 해당 자료를

---

249) 이스라엘의 국내보조 통보 자료 G/AG/N/ISR/55 문건 참조.

250) WTO AGST/KOR Supporting Table 6의 Rice Price Support 참조. 쌀(Rice)의 외부참조가격은 f.o.b price of China X 1.1(FAO Trade Yearbook)에 따르고 있다.

251) WTO AGST/KOR Supporting Table 6의 보리(Barley)의 외부참조가격은 c.i.f. price in Japan(JTA: Japan Trade Association)에 따르도록 하였다.

활용하게 된 근거 등을 살펴 판단하여야 할 것이다.

## (5) 소결

위에서 살핀 바와 같이 원 회원국의 경우에는 양허표에 다르게 기재하더라도 농업협정 부속서 규정에 따라 '86-'88년 기준을 적용하는 것이 농업협정에 충실하게 해석하는 해석론이라고 할 것이다. 따라서 양허표에 별개의 기준연도에 따른 고정외부참조가격이 기재되어 있다고 하더라도 원 회원국의 경우에는 농업협정에 따라 '86-'88년 기준이 적용되는 것으로 해석해야 할 것이다. 그러나 신규 가입국의 경우에는 가입 협상 등의 결과 및 양허표의 특별법적 지위 등을 고려하여 양허표 기재에 우선적 효력을 인정하여야 할 것이다.

결국 고정외부참조가격의 해석에 있어서는 원 회원국과 신규 가입국의 경우에는 기준 연도가 다르게 적용되는 결과로 귀결된다고 하겠다. 이러한 결과는 WTO 가입의정서와 가입절차 등을 고려하여 신규 가입국은 별도의 가입 협상을 통해 가입이 진행된다는 점을 감안하여 불가피하다고 할 것이다.

## 3. AMS 구성 요건으로서의 대상 물량의 검토

### (1) 법적 의미

가격지지 정책으로 수혜되는 품목의 대상 물량은 해당 가격지지 정책의 해당 품목 전체 물량이 되는 것이 원칙이다. 농업협정 부속서 3 제8항에서는 대상 물량에 관하여 '적용관리가격의 적용대상이 되는 생산량 (the quantity of production eligible to receive the applied administered price)'이라고 규정되어 있으므로 문언에 따르면 관리 가격에 따라 지불받을 자격이 있는 해당 품목 물량이 AMS 계산에 산입되는 대상 물량에 해당하게 된다.

다만 협정문에서는 자격 요건을 충족하는 대상 물량 전체로 되어 있으

나 실제 가격지지 정책 운영 시 어느 정도 증감이 가능하기 때문에 대상 물량을 어떤 개념으로 해석할 것인지가 중요할 것이다. 대상 물량은 해당 가격지지 정책의 수혜 대상이 어느 정도로 보조금을 지급받았는지를 측정하는 개념으로, 가격지지 정책으로 이익을 얻은 품목의 물량을 의미하는 개념이다. 가격지지의 효과를 위해 관리가격과 고정외부참조가격의 차액에 대상 물량을 곱한 금액이 AMS로 산출된다.

## (2) 생산 물량으로서의 대상 물량

### 1) 학설의 대립 개관

농업협정 부속서에 따른 AMS는 관리가격과 외부참조가격의 차액에 대상 물량을 곱하여 계산하도록 되어 있는바, 실제로 AMS 측정은 대상 물량에 따라 그 규모가 좌우되게 된다. AMS 규모가 연간 및 최종양허 약속 수준에 근접하게 되는 국가로서는 대상 물량을 계산할 때 가능한 가격지지 정책 대상 물량에 한정하려고 할 것이다. 반면, 다른 국가로서는 가격지지 정책이라고 사전에 발표한 이상, 정부가 실제로 수매까지 했는지와 무관하게 애초에 가격지지에 해당하는 물량이면 전체 물량을 모두 산입하여 AMS를 산정하는 것이 가격지지의 취지에 부합한다는 입장일 것이다.

실제로 대상 물량의 의미와 관련하여서는 *Korea-Beef* 사건에서 수매 대상 물량 전체를 의미한다는 의견과, 실제로 수매한 물량에 한정한다는 의견 등의 첨예한 대립이 있었고, 동 사건의 항소기구는 수매 대상 물량 전체로 보아야 한다는 입장을 취한 바 있다.

이러한 학설의 대립은 AMS의 규모를 계산하는데 있어 중요한 의미를 가지는데, *Korea-Beef* 사건을 검토하기로 한다.

### 2) 수매 대상 자격을 갖춘 물량 전체라는 견해

이 견해는 *Korea-Beef* 사건에서 패널과 항소기구가 취한 견해<sup>252)</sup>로

서, ‘eligible’의 의미에 충실하게 해석하는 견해이다. 동 사건의 패널은 시장 가격지지 정책이 있으면 동 정책의 수혜 대상이 되는 생산자 모두는 이익을 최소한 보조 차액(support price)만큼의 이익을 받게 되므로 지지 정책의 유형과 품질에 상당하는 시장성 있는 생산 물량 모두가 대상 물량에 포함된다고 본다. 당시 한국은 대상 물량에 관하여 전체 생산 물량이 아니라 실제로 수매한 물량만 해당되어야 한다고 주장하였다. 패널은 한우 수매 시 AMS 계산에 실제로 수매한 물량만 산입하는 것은 농업협정에 배치된다고 판시하였고, 향소기구도 패널의 의견을 지지<sup>253)</sup>하였다. 향소기구는 ‘eligible’의 통상적인 의미는 ‘선택되기에 적절하거나 자격이 있는(fit or entitled to be chosen)’이라고 하면서, ‘적절하거나 자격’이 있다는 점에 초점을 맞추어야지 실제 구매한 것으로 해석할 수는 없다고 하였다. 패널과 향소기구는 정부로서는 향후 가격지지 정책을 설계하면서 무엇이 해당되게 할 것인지를 결정하고 제한할 수 있으며, 실제 구매 물량은 보통의 대상 물량보다 작다는 점을 근거<sup>254)</sup>로 판단하였다.

이 견해에 따르면 수매 대상 자격을 갖추기만 하면 실제로 수매하지 않더라도 전체 물량이 전부 산입되게 된다. 동 사건에서 패널은 예산이 전혀 소요되지 않더라도 AMS가 산정될 수 있음을 근거로 실제로 수매된 물량이 0인 경우에도 당초 계획에 따라 수매될 것으로 결정된 물량이면 전부 AMS에 산정하는 것이 타당하다는 입장을 취하였다.

### 3) 실제 수매된 물량을 의미한다는 견해

한편, 대상 물량을 단순히 해당 정책에 포함되는 품목 물량으로 계산하는 경우에는 과다 계상의 문제가 발생할 가능성이 크다고 할 것이다. 예컨대, 해당 가격지지 정책이 지역적으로 한정되거나, 시행 시기가 일시적일 경우, 또는 해당 품목의 품질 기준을 요구하는 경우 등에 있어서는 단순히 해당 품목의 생산 통계량을 이용하여 계산하면 실제 수매제

252) Panel Report, *Korea-Beef* 사건 (2000), para.827 참조.

253) Appellate Body Report, *Korea-Beef* 사건 (2001), para.120. 참조.

254) *Id.*, para.120. 참조.

에 의해 매입된 물량에 비하여 대항 물량이 과도하게 크게 계산되어 AMS가 커지는 효과가 발생하게 되는 것이다.

따라서 대상 물량을 실제 시장에서 수매한 물량인 시장성 있는 생산 물량에 한정하자는 견해가 주장되는데, 이 견해는 *Korea-Beef* 사건에서 피소국인 한국이 취했던 입장이다. 이는 양허표에서 기준 보조총액 측정치 합계(Base Total AMS) 산정 시에 실제 수매된 물량을 기준으로 하였으므로 AMS 계산도 동일하게 실제 수매된 물량을 기준으로 해야 한다<sup>255)</sup>는 견해이다. 한국은 쇠고기 보조금의 계산 방식은 예산 범위 내에서 직접 수매 방식으로 보조금 제도를 운영하는 우리나라의 특성상 실제 구매 수준을 기준으로 하는 것이 적절하며 농업협정에도 관련 규정이 아직 명확하지 않고 농업위원회에서 논의 중이라는 점을 강조하였다.

그러나 동 사건 패널은 한국이 양허표의 보조 자료에 쇠고기 품목 특정의 기준보조총액 측정치 합계(Base Total AMS)를 기재하지 않은 점을 근거로 실제 수매된 물량을 인정할 수는 없다고 판시하였다. 즉, 한국이 기준 보조총액 측정치 합계(Base Total AMS)를 산출한 보조자료에서는 소나 가축에 대한 품목 특정 보조가 없었기 때문에<sup>256)</sup> 원칙으로 돌아가 농업협정 부속서에 따라야 한다는 것이었다.

이 경우, 패널 판시와 같이 양허표의 보조자료에 만일 품목 특정의 기준 보조총액 측정치 합계(Base Total AMS)가 기재되어 있고, 이 경우의 대상 물량을 정의하는 특별 규정이 있는 경우라면 어떻게 되는지를 검토해야 할 것이다. 양허표의 보조자료가 양허표 해석에 있어 보조적인 기능을 하고, 양허표를 보완하는 측면이 있음을 고려한다면 이와 같은 경우라면 *Korea-Beef* 사건을 반대 해석하여 실제 수매된 물량만을 의미하는 것으로 해석할 수 있을 것으로 판단<sup>257)</sup>된다.

255) Panel Report, *Korea-Beef* 사건 (2000), para.833 전단 부분 참조.

256) 이재욱 외, *supra* note 241, 제56면 참조.

257) *Korea-Beef* 사건의 평석에 관하여 조영진, “세 건의 GATT/WTO 한국 쇠고기 분쟁에 대한 연구”, 국제경제법연구 제9권 제2호 (2011), 제81면에서는 한국의 주장을 항소기구가 받아들여 한국의 보조금이 WTO 농업협정에 합치한다고 본 것이 아니라고 분석한다. 동 견해에 따르면 항소기구는 한국의 계산방법에 오류가 있기는 하지만 패널이 계산에 사용한 자료 역시 적절하지 않으므로 이에 근거한 패널의 계산을 받아들일 수 없고, 충분한 자료가 없기 때문에 한국의 보조금이 농업협정에 합치하는지 여부를 판단할 수 없다고 판시하였으므로 한국이 이 쟁점에서 승리했다고 볼 수는 없다고 한다.

#### 4) 소결

대상물량은 회원국별로 어떻게 구매제가 운영되는지를 정확하게 검토 하여야 합리적인 해석이 가능하다고 할 것이다. *Korea-Beef* 사건의 패 널은 한국 양허표에 별도의 기재가 없었고, 한국 정부 역시 쇠고기 구매 에 관하여 제한하지 않고 일괄적으로 공고를 발표했다는 점을 근거로 구매 대상 자격을 갖춘 물량 전부가 대상 물량에 해당하냐고 판단하였다.

만일 해당 국가가 제한적으로 구매제를 운영하고 있다면 *Korea-Beef* 사건에서의 ‘해당 물량 전체’ 판시를 그대로 원용하는 것은 타당하지 않다고 할 것이다. *Korea-Beef* 사건에서도 ‘구매 대상 자격을 갖춘’ 물량을 의미한다고 하였으므로, 애당초 구매의 자격 요건 자체가 제한적으로 규정되어 있는 경우라면 해당 물량만 대상 물량으로 산입하는 것이 동 사건의 판시에 부합하는 해석이라 할 것이고, 그에 따라 제한적으로 물량을 해석하는 것이 타당한 결론일 것이다.

### (3) 대상 물량의 의미를 양허표에 기재한 경우의 판단

#### 1) 원 회원국의 경우 양허표 기재의 효력 인정

WTO 설립 당시 회원국의 경우 양허표에 별도로 대상 물량의 정의를 별도로 기재한 경우라면 고정외부참조가격에서의 검토와는 다르게 검토할 필요가 있을 것이다. 고정외부참조가격은 같은 연도를 기준으로 회원국 모두가 동일선상에서 어느 정도로 감축대상 국내보조를 지급하고 있었는가를 판단하기 위하여 도입된 개념인 반면, 대상 물량의 경우에는 각국이 시행하는 가격지지 정책의 수혜 물량이 어느 정도인지에 관한 것으로, 각기 목적하는 지향점이 다르기 때문이다. 회원국의 가격지지 정책의 수혜 대상 문제는 회원국 스스로 구매 대상과 물량을 결정하도록 재량을 허용하는 것이 타당하며, 이러한 문제까지 WTO 내지 다른 회원국이 간섭하는 것은 주권 평등 원칙에 위반될 소지<sup>258)</sup>도 있다. 이는 고정

외부참조가격이 부속서 3에서 명시적으로 '86-'88년으로 기재된 것과는 달리 대상 물량의 개념에 관한 규정이 부속서에 포함되어 있지 않아 재량이 허용되는 것으로 해석하는 것이 타당하다는 점을 보면 그러하다.

따라서 원 회원국이 양허표에 대상 물량을 정의하고 있는 경우라면 양허표대로 해석하도록 하는 것이 조약의 해석 원칙에 부합한다고 할 것이다. 이는 농업협정 부속서에 대상 물량의 개념이 고정외부참조 가격과는 다른 형식으로 규정하고 있는 점, *Korea-Beef* 사건은 당시 한국 양허표에 대상 물량과 관련한 정의를 포함하지 않은 상황에서 판시한 점이어서 제한적으로 해석할 수 있다는 점을 근거로 한다고 할 수 있을 것이다.

## 2) 신규 가입국의 경우에도 양허표 기재의 효력 인정

만일 신규 가입국이 양허표에 대상 물량의 개념 등을 별도로 정의하는 조항을 추가한 경우 그 조항에 따라 대상 물량을 측정될 수 있을지 문제될 수 있다. 실제로 신규 가입국 중 일부 국가<sup>259)</sup>는 양허표에 자국의 가격지지의 보조자료 등 근거 자료를 표시하면서 이 경우의 대상 물량의 계산은 실제로 수매한 물량으로 한정하는 문구를 추가<sup>260)261)</sup>하기도 한다.

---

258) <<http://www.livemint.com/Opinion/5Poxg13kR2OgQ6t7g3n5PO/Food-security-a-matter-of-Indias-sovereignty.html>> 2017.12.24. 최종방문. 인도의 식량안보법(Food Security Bill)은 감축대상 국내보조 성격을 가지고 있는바, 인도는 자국의 식량안보를 위한 정책은 주권의 영역으로 WTO 농업협정 국내보조 의무의 예외가 인정되어야 한다고 주장하고 있다.

259) 중국, 대만이 그러하다.

260) 중국의 경우 가입의정서에 첨부된 실무회의 보고서(WT/ACC/CHN/38/Rev.3)는 국내보조의 Supporting Tables를 포함하고 있는바, 곡물의 'Eligible Production'을 주석 19에서 'Eligible Production for State Procurement Price refers to the amount purchased by state-owned enterprises from farmers at state procurement price for the food security purpose'이라고 수매된 물량만을 의미한다고 정의하고 있다.

261) 대만의 경우에도 WT/ACC/SPEC/TPKM/4/Rev.3 문건 제38면의 Attachment 2에서 쌀 관련 조치는 'Guaranteed purchases(가격지지)'로 표시하면서 The Market price support is calculated on the basis of the difference between the guaranteed purchase price and the imported price for paddy rice times the purchased quantity로 실제 수매된 물량만 사용하여 계산하도록 기재하고 있다.

신규 가입국의 경우 양허표 상 대상 물량의 정의를 포함하고 있는 경우라면, 대상 물량의 정의를 통해 그 국가의 가격지지 계산의 근거를 밝히고 다른 회원국에 대하여 감축대상 국내보조의 기본 구조를 제공하는 것이므로 이를 고려할 필요가 크다고 할 것이다. 대상 물량을 회원국이 자유롭게 정의하는 것은 주권적 영역에 속하는 것으로 볼 수 있고, 다른 회원국이 개입하여 수매 대상 물량에 관하여 간섭한다는 것은 국내문제 불간섭 의무에 위배될 소지가 있는 등 부적절하다고 할 것이다. 이 경우 다른 회원국의 개입이 정당화될 수 있는 예로 수매 대상 물량에 관하여 사전적으로 공개된 정보와 상이하게 양허표에 규정되어 WTO에 축소 통보한다는 합리적인 의심이 인정되는 경우를 들 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 해당 국가의 정책을 WTO에 고의 또는 자의로 축소 통보하고 있다는 사실을 입증하는 것은 어려울 것이므로, 본 연구에서는 위와 같이 회원국이 악의적으로 행위하는 경우를 배제하는 것으로 진행하고자 한다.

WTO 설립 당시 원 회원국의 경우에도 수매 물량의 계산만큼은 실제 수매 물량으로 해석하는 것이 타당한 이상, 신규 가입국의 경우에도 수매 물량의 계산을 양허표에 기재한 경우라면 양허표에 따르도록 해석하여야 할 것이다. 신규 가입국의 경우 양허표의 특별법적 지위, 가입 절차 규정 및 WTO 가입 협상 결과 등을 종합적으로 고려하여 양허표대로 해석하는 것이 합리적이라는 점은 앞에서 검토한 부분과 동일하다.

#### (4) 대상 물량 산정 시 고려해야 할 요소의 검토

##### 1) 시장성 있는 물량의 결정

위의 해석론에 따라 전체 생산량이 아니라 실제로 수매한 물량만 대상 물량으로 해석하여 AMS를 산정할 경우, 구체적으로 어떠한 요소를 고려하여야 할 것인지 문제될 수 있다. 수매의 대상 물량은 정부 등이 농산물 생산자로부터 구입하게 되는 물량을 의미할 것이므로, 이를 위해서는 시장성 있는(marketable) 생산 물량을 산정하는 것이 필요할 것이다.

*Korea-Beef* 사건에서는 대상 물량의 의미에 관하여 실제로 수매한 물



량이 아닌 수매 제도의 수혜를 받을 자격이 있는 물량인 생산량 전체를 의미한다고 하였다. 다만 패넬은 특정의 조건 불리 지역에서만 최저 가격 제도를 시행하는 경우나 물량을 사전에 정해놓고, 정책 시행을 중단할 수 있도록 특별히 규정하고 있는 경우에는 예외를 허용할 수 있다는 취지로 판시<sup>262)</sup>한 바 있다. 이하에서는 *Korea-Beef* 사건의 판시에 따라 시장성 있는 물량을 산정할 때 고려해야 할 요소에 대하여 살핀다.

## 2) 가격지지정책 시행과 관련된 지역적 요소의 고려

*Korea-Beef* 사건에서는 시장성 있는 총 생산 물량보다 대상 물량이 적게 되는 경우로서 특정의 조건 불리 지역에서만 제한적으로 생산자에게 수매제가 시행되는 경우를 들고 있다. 그러한 경우에는 조건 불리 지역에 한정하여 대상 물량을 산정하여야 할 것인바, 전국 단위로 계산할 때보다 해당 물량은 적어지게 될 것이다. 특히 중국이나 인도와 같이 국토 면적이 넓은 국가의 경우에는 가격지지 정책이 시행되는 지역에 따라 편차가 크게 날 수 있으므로 지역적 요소를 고려하는 것이 구체적 타당성에 부합하는 해석론이라고 할 것이다.

예컨대, 중국<sup>263)</sup>의 경우 쌀, 밀 등 가격지지 정책 설계 시 쌀, 밀의 주요 산지에서만 최저가격 정책을 시행하고 있는바, 그러한 경우 가격지지 정책의 계산 시 전국 단위의 전체 생산량을 계산하거나, 해당 지역의 범위를 초과하여 그 지역 전체의 생산량 등을 대상물량으로 산입하게 되는 경우 전체 대상 물량의 수치가 증가하여 결과적으로 가격지지에 해당하는 AMS 값이 커지게 되는 결과가 발생하게 된다. 따라서 이러한 경우에는 지역적 요소를 고려하여 제한적인 요소로서 참작하여야 할 것이다.

## 3) 가격지지 정책 시행과 관련된 시간적 요소의 고려

262) Panel Report, *Korea-Beef* 사건 (2000), para.827 참조.

263) Hongxing, Ni, *Agricultural Domestic Support and Sustainable Development in China, ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development* (2013), 제14면 참조.

*Korea-Beef* 사건에서는 사전적으로, 그리고 비차별적으로 정책 중단 시기 등이 입법된 경우라면 그러한 가격지지 정책의 설계(design)이나 운영(operation) 측면도 고려하여야 한다<sup>264)</sup>고 판시하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 일정한 지역에서만 제한적으로 적용되는 가격지지 정책과 마찬가지로 시장성 있는 대상 물량이 적게 되는 경우이기 때문이다. 따라서 만일 정책 시행 시기가 사전에 정해져 있거나, 정책 시행 도중에 중단할 권한이 부여되었고, 그러한 사유가 사전에 공개된 경우라면 실제로 가격지지 정책이 시행된 시기만을 특정하여 대상 물량을 계산하는 것이 필요할 것이다.

구체적인 경우로서, 특정 곡물의 경우 가격지지 정책을 시행하는 시기가 개별적, 구체적으로 규정되어 있는 경우라면 가격지지 정책이 실제로 시행되는 기간에 생산된 물량만 한정하여 AMS에 산입되어야 할 것이다. 인도나 동남아 등에서는 겨울에 파종하여 봄에 수확하는 Rabi 작물과 늦봄에 파종하여 가을에 수확하는 Kharif 작물이 있는바, 예를 들어 밀은 두 작물 모두에 해당할 수 있다. 이 경우 대상 물량을 정확하게 계산하기 위해서는 작물의 재배 시기, 가격지지 정책이 시행되는 시행일 등을 명확하게 구분하고, Rabi 밀인지 Kharif 밀인지를 구별하여 AMS를 계산하여야 정확하게 분석할 수 있을 것이다. 중국<sup>265)</sup>의 경우에도 최저가격 제도를 시행할 경우 ‘적용 기간(application period)’을 특별히 규정하는 경우가 있는바, 보통 수확기에 한정하여 시행하는 경우가 많다. 이와 같은 경우에는 가격지지 정책이 실제로 시행된 시기만큼만 한정적으로 고려하여 그 기간 동안의 대상 물량만을 AMS 계산에 산입하는 것이 필요하다고 할 것이다.

#### 4) 가격지지 정책의 대상 품목의 특성 고려

대상 물량을 계산할 때는 대상 품목의 특징도 고려할 필요가 있다고 할 것이다. 예컨대 곡물의 경우 가공 단계별로 구분하는 것이 필요할 것인바, 정곡(milled rice)<sup>266)</sup>인지, 조곡(paddy rice)<sup>267)</sup>인지 실제로 수매 대

264) Panel Report, *Korea-Beef* 사건 (2000), para.833 후단 부분 참조.

265) Hongxing, *supra* note 263, 제14면 참조.

상이 되는 곡물의 가공 단계와 품질 등 대상 품목의 특성을 고려하여 계산하여야 할 것이다.

통상 농산물의 경우에는 가공 단계별로 가격 편차<sup>268)</sup>가 크며, 수확 당시의 농산물에 비하여 가공된 후의 가격이 높아지는 특징이 있는바, 정확한 시장가격 지지를 측정하기 위해서는 동일한 품목인지의 여부로서 동일한 가공 단계와 품질을 요구한다고 할 것이다. 따라서 그 경우 동일한 비교를 위해서는 정확한 환산율(conversion ratio)<sup>269)</sup>이 있어야 할 것인바, 국가별로 다르게 측정될 수 있는 문제도 검토해야 할 것이다. 이와 같은 품목의 특성은 고정외부참조가격 해석 시 고려요소로 검토한 품질 차이와 유사한 논점으로, 농산물이 가지는 자연적 특징에서 유래한다.

#### 4. 소결

그동안 *Korea-Beef* 사건의 판시는 AMS 산정에 대한 교과적인 사례로 인용되어 왔으나, 앞에서 검토한 바와 같이 신규 가입국의 경우에는 고정외부참조가격이나 대상물량 계산에 있어 기존의 해석론과는 다르게 해석해야 할 필요성이 크다고 할 것이다. 또한 *Korea-Beef* 사건이 단순히 대상물량을 전체 생산량으로 해야 한다고 판시한 것이 아니라, 지역적 요소나 시간적 요소 등 다양한 구체적 요소를 종합적으로 고려하여 대상 물량을 계산하도록 판시한 것으로 해석하여야 할 것이다.

따라서 농업협정 제1조와 부속서 3에 따라 AMS를 계산하는 경우에는 우선 회원국이 원 회원국인지, 신규 가입국인지에 따라 다르게 검토해야 하며, 원 회원국의 경우 농업협정 부속서가 우선 적용되어 '86-'88년 기준의 고정외부참조가격으로 해석해야 할 것이다. 그러나 대상 물량의 경우에는 가격지지 정책의 취지, 가격지지 정책의 수혜 물량을 결정하는 것은 주권적 영역에 해당한다는 점, 고정외부참조가격과 다른 형식으로 부속서에 규정되어 있는 점 등을 고려하여 부속서 규정과 다른 양허표의

---

266) 정곡은 현미로부터 쌀겨층 및 배아를 제거한 것을 의미한다.

267) 수확한 그대로의 알곡 형태를 의미한다.

268) 2017년 12월 기준으로 80kg 기준으로 정곡가격은 153,796원인 반면, 조곡의 가격은 52,000원으로 가공 단계별로 가격 차이가 크게 나타난다.

269) 현재 한국의 경우 조곡에서 정곡으로의 전환율은 72% 정도이다.

효력을 인정할 수 있다고 볼 것이다.

그러나 신규 가입국의 경우 감축대상 국내보조에 관하여 가입의정서 및 양허표 등에서 농업협정 부속서 규정과 다르게 규정하고 있으면 양허표에 우선적 효력을 인정하여 양허표대로 AMS를 계산하는 것이 타당할 것이다. 특히 대상 물량의 경우 *Korea-Beef* 사건 판시를 정확하게 살펴 시장성 있는 생산 물량을 결정할 때 지역적, 시간적, 그리고 품목 특성 등의 요소를 고려하여 시장성 있는 물량에 한정하여 해석하여야 할 것이다. 따라서 신규 가입국의 경우에는 양허표 등에 나와 있는 국내보조 관련 규정부터 검토하고, 그 후에 농업협정 및 부속서가 보충적으로 적용되는 것으로 보아야 할 것이다.

WTO 농업위원회(Committee on Agriculture)에서는 회원국들의 농업책이 농업협정을 준수하고 있는지 등을 점검하고 있는데, 매년 각국이 시행하고 있는 가격지지 정책을 중심으로 이의가 제기되고 있다. 어떤 회원국이 가격지지 정책을 시행하고 있다고 통보하거나, 관련 통보 수치가 변경되는 경우 다른 회원국들은 그러한 가격지지 정책이 과연 농업협정 부속서에 따라 운영되고 있는지를 질의를 통해 점검하고 모니터링하는 절차를 거치게 된다. 가격지지 정책 중에서는 대상 물량과 관련된 이의<sup>270)</sup>가 많이 제기되는 편인데, 인도 등 가격지지 정책을 활용하는 국가는 여러 가지 정책적 이유를 들어 대상 물량을 실제 구매한 물량으로 계산하여 WTO 사무국에 통보하고 있다. 이들 국가는 실제 생산에서 상업화되는 비율(commodity rates) 개념을 활용하여 농산물 생산자가 실제로 생산한 농산물 물량에서 상품으로 변환되어 시장에 나올 수 있는 물량만을 대상 물량으로 계산해야 한다고 주장하고 있다. 예컨대 소농의 경우에는 차기 연도 작황을 위해 종자를 보존하는 경우가 있으며, 생존을 위

---

270) WTO Agriculture Information Management System(<http://agims.wto.org>)에서 WTO 농업위원회에서 제기된 회원국의 국내보조 통보(DS:1) 질의 내역 등을 확인할 수 있으며, 회원국의 감축대상 국내보조 계산 방식, 대상 물량 등이 주로 질의 사항으로 제기되고 있다. 예컨대 2017. 10. 17. 개최된 제85차 WTO 농업위원회에서 호주는 인도의 면화(cotton) 시장가격지지 정책과 관련, 대상 물량을 낮게 계산한 이유를 질의하였고, 인도는 소농의 자가 소비용 저장 물량을 제외하고 실제 구매한 물량으로 한정하여 계산했다고 답변하였다.<[https://agims-qna.wto.org/public/Pages/en/ViewQnA\\_Validated.aspx?officialID=85104&caller=https://agims-qna.wto.org/public/Pages/en/SearchResult.aspx](https://agims-qna.wto.org/public/Pages/en/ViewQnA_Validated.aspx?officialID=85104&caller=https://agims-qna.wto.org/public/Pages/en/SearchResult.aspx)> 2017.11.5. 최종방문.

해 자가 소비하는 경우도 있는데 이와 같은 경우의 종자 보존용 물량, 자가 소비량 등을 제외한 물량만을 대상 물량으로 보는 것이 타당하다는 것이다. 인도는 실제로 이러한 방식으로 감축대상 국내보조를 산정하여 국내보조를 통보하고 있다.

이들은 전체 생산량을 기준으로 대상 물량을 계산한다면 AMS 수치가 커지는바, 실제로 소요된 예산과는 무관하게 가정적으로 AMS를 계산하도록 하는 현행 계산식을 비판하고 기준연도를 현행연도 등으로 수정해 줄 것 등을 요구하고 있다. *Korea-Beef* 사건의 판시 그대로 인용하면 이들 국가의 경우에 실제 수매한 물량이 아닌 전체 물량이 AMS 계산에 산입되는 결과 이들의 감축대상 국내보조 AMS 값은 커질 수밖에 없다. 이들은 이러한 규정의 불합리성을 지속적으로 지적하고 있다. 한편 고정외부참조가격 자체가 '86-'88년으로 고정되어 있는 결과 시간이 경과함에 따라 관리가격과 고정외부참조가격 사이의 차이는 계속 증가하여 자동적으로 감축대상 국내보조 AMS 값도 증가하게 된다. 개도국들은 이를 해결하기 위해 관리가격과 외부참조가격 간의 차이를 줄이는 방식으로 외부참조가격을 현행연도 기준으로 수정하는 방식으로 개정할 것을 주장<sup>271)</sup>하고 있다.

---

271) <<http://www.livemint.com/Politics/pBjet28AanEFA2MKA028mJ/India-notifies-farm-subsidies-to-WTO-claims-no-breach-of-li.html>> 2017.12.27. 최종방문.

## 제6장 국내보조 양허 위반 시 구제수단의 검토

### 제1절 문제 제기

이상에서 살핀 바와 같이 회원국들은 양허표에 기재한 국내보조 수준을 준수하여 그 범위에서만 감축대상 국내보조를 지급할 수 있다. 만일 회원국이 그 범위를 초과하여 감축대상 국내보조를 지급한 경우<sup>272)</sup>에는 어떤 구제 수단 등이 있는지에 대한 검토가 필요할 것이다. 회원국은 감축대상 국내보조에 관하여 양허를 하고, 그 수준에 따른 국내보조만을 지급할 것을 약속하였는바, 범위를 벗어난 국내보조를 지급한 경우 다른 회원국은 어떤 구제 수단을 가지는지, 그리고 초과 지급한 회원국은 어떤 제재를 받게 되는지의 분석이 필요한 것이다.

한편, 원 회원국과 신규 가입국을 상대로 감축대상 국내보조 양허 위반을 이유로 한 제소가 이루어질 경우, 회원국별로 다르게 되는 판단 기준에 대하여도 검토하여야 할 필요가 있을 것이다. 기존 회원국의 경우에는 농업협정 부속서가 양허표보다 우선 적용되어야 할 것이지만, 신규 가입국의 경우에는 부속서와 다른 양허표 규정에 우선적 효력이 인정되므로 기존 회원국과는 어떻게 다른 기준으로 검토가 필요한지 논의하여야 할 것이다.

농업협정은 국내보조와 관련하여 제18조에서 자체적인 메커니즘을 도입하고 있는바, 정례적으로 개최되는 농업위원회에서 회원국 간에 자율

---

272) 농업협정 제6조 제3항에서는 회원국이 특정연도에 현행 보조총액 추정치 합계에 따라 표시된 농업생산자를 위한 국내보조가 자기나라의 양허표 제4부에 명시된 연간 또는 최종 양허약속수준을 초과하지 아니하는 경우 자기나라의 국내보조 감축약속을 준수하는 것으로 간주하도록 되어 있다. 즉, 연간 지급한 국내보조가 양허 수준 이내라면 농업협정의 국내보조 양허는 준수한 것으로 의제되고 있는 것이다. 물론 이 경우에도 다른 회원국으로서는 해당 회원국이 국내보조 양허를 위반하고 있음을 증명하여 분쟁 절차로 진행할 수 있다.

적으로 점검하고 모니터링하도록 하는 시스템이 그것이다. 아래에서는 우선 농업협정 제18조에 규정된 특별 절차부터 살피고, 이어 WTO 분쟁 해결절차에서 다루어진 농업보조금 분쟁 및 구제 수단 등을 검토하기로 한다.

## 제2절 농업협정 제18조<sup>273)</sup>에 따른 특별절차

농업협정은 회원국에 대하여 연례적으로 국내보조를 통보할 의무를 부과하고 있다. 회원국들은 감축대상 국내보조를 비롯하여 그린박스, 블루박스, 개발 보조 등 국내보조 지급 현황을 매년 WTO 사무국에 통보하여야 하며, 신규 국내보조 관련 정책을 도입할 때에도 정책 설명 자료를 제출하여야 한다.

회원국들은 농업협정 제18조에 따라 다른 회원국들의 양허와 약속의 이행 여부 점검을 할 수 있는바, 이를 위해 정례적으로 개최되는 농업위원회<sup>274)</sup>(Committee on Agriculture)에서 각국이 제출한 국내보조 통보를 점검하고 질의할 수 있는 권리를 가진다. 농업협정 제18조 제1항에서는 농업위원회가 우루과이 라운드에서 양허한 의무의 이행을 점검하도록 하고, 제2항은 이러한 이행 약속이 각 회원국이 통보한 자료에 근거하여 이루어지도록 규정하고 있다. 통상 주요한 국가의 국내보조 통보가 이루어진 직후에 개최되는 농업위원회에서는 해당 국가의 국내보조에 대한 회원국의 질의가 집중된다. 회원국들은 다른 회원국의 국내보조 통보에 관하여 자유로이 질의를 제기할 수 있고, 양허를 초과했다고 통보한 국가에 대하여는 양허 위반의 이유와 해결 방안 등에 답변할 것을 요구한다.

농업협정 제18조에서 특이한 점은 국내보조를 통보할 때 인플레이션 등이 발생하게 되어 해당 연도의 현행 보조총액 추정치 합계(Current

---

273) Review of the Implementation of Commitments 참조.

274) WTO 농업위원회는 통상적으로 3월, 6월, 9월 등 연간 3회 정례적으로 개최된다.

Total AMS)가 연간 및 최종양허 약속 수준 한도를 초과하는 상황에 대한 규정이다. 제18조 제4항에서는 회원국이 국내보조 양허를 준수하는데 있어 과도한 인플레이션 비율 등을 고려(give due consideration)하도록 되어 있다. 이는 대부분의 회원국이 국내보조의 연간 및 최종양허 약속 수준 한도를 자국 통화로 기재한 결과, 인플레이션 등이 발생하였을 경우 AMS 계산이 과다 계상될 수 있기 때문이다. 이 규정은 회원국에 특유한 사정에 의하여 예기치 못하게 AMS 한도를 초과하게 된 경우에도 적용되는바, 참작할만한 사정이 있는 경우에는 당해 연도의 AMS 한도를 초과하게 된 사유 등을 제출받아 회원국들이 평가하는 절차를 거치게 되는 것이다.

예컨대 이스라엘<sup>275)</sup>의 경우 AMS 산입이 되는 주된 가격지지 정책은 원유와 계란에 시행되고 있는데, 2007-2008년에 있었던 경제 위기 상황은 두 품목의 생산비용을 증가시켜 AMS를 증가시켰다고 통보한 바 있다. 따라서 이스라엘에 따르면 이와 같은 경우 AMS 초과에는 합리적인 이유가 있으므로, 다른 회원국들이 납득할만한 수준이라고 판단되는 경우라면 국내보조 양허가 일시적으로 초과되더라도 용인하는 결과로 이어지게 된다.

한편, 회원국은 제18조 제3항에서 감축대상 국내보조 정책을 도입하거나 변경하는 등의 경우에는 즉시 WTO에 통보하여야 하는 의무를 부담하는바, 농업협정에서는 통보 의무 해태나 불이행의 경우 벌칙이나 제재수단은 규정되어 있지 않아<sup>276)</sup> 실무상으로는 통 규정의 구속력에 한계가 있다. 현행 농업협정 규정으로는 국내보조 통보 의무를 이행하지 않은 회원국에 대하여 제18조의 절차 이외에 실질적으로 제재할 수단은 없다. 한편, 통보 의무를 불성실하게 이행한 경우에 있어서도 농업위원회에서 질의와 답변이라는 제18조의 절차만 거치면 되는바, 국내보조의 통보 의무를 제고할 수 있는 실효적인 수단은 부족하다고 평가할 수 있다. 다만,

275) 이스라엘의 WTO 국내보조 통보 문서 G/AG/N/ISR/55 참조.

276) 최근 미국은 WTO 농업위원회에서의 통보를 포함하여 반덤핑 협정, 보조금 협정 등 여러 WTO 협정에 규정되어 있는 통보가 미 이행되거나 해태되었을 경우 WTO에서의 투표권 정지 등 제재 수단을 도입하는 내용의 Procedures to enhance transparency and strengthen notification requirements under WTO Agreements 제안서(JOB/CG/148)를 2017. 10. 30. 회람하여 통보 의무의 중요성을 환기한 바 있다.



감축대상 국내보조의 통보 결과 WTO 규정 위반으로 의심되는 경우 농업위원회의 제18조 절차를 거쳐 WTO 분쟁해결기구로 제소되는 경우가 대부분이므로, 제18조에 규정된 절차는 분쟁 절차 회부로 가는 일종의 전심 절차로서의 의의를 가진다고 할 것이다.

### 제3절 WTO DSU에 따른 분쟁해결 절차

#### 1. 문제의 소재

DSU 제1조에서는 본 협정의 적용 범위에 관하여 부속서 1에 명시된 협정과 관련된 조항 및 WTO 설립협정에 따른 회원국의 권리 의무와 관련된 분쟁이 대상이라고 명시하고 있다. DSU부속서 1에서는 구체적으로 본 DSU가 적용되는 협정은 WTO 설립 협정 및 다자 무역 협정으로 WTO 설립 협정에 부속된 상품 협정, 서비스 교역에 관한 일반협정(GATS), 무역관련 지적재산권 협정(TRIPS), 부속서 2의 분쟁해결절차 기구 규정 등으로 한정적으로 나열하고 있다. 농업협정은 WTO 설립협정상 부속서에 포함되는 상품협정에 속하므로 당연히 DSU의 판단 범위에 포함된다고 할 것이다. 농업협정 역시 제19조에서 DSU에 명시된 GATT 1994의 제22조와 제23조의 조항은 농업협정에 따른 분쟁에도 적용된다고 규정되어 있다.

그러나 현실에서는 농업 보조금이 정면으로 다루어지고 있는 WTO 분쟁은 다른 협정에 비하여 많지는 않은바, 우선 분쟁 절차에서 다루어진 농업보조금 분쟁에 관하여 검토하기로 한다.

#### 2. WTO 분쟁 패널에서의 농업보조금 분쟁

WTO 패널에서 농업협정이 분쟁의 대상 협정으로 인용된 사건은 80개<sup>277)</sup>로서, 2017년 현재까지 분쟁 패널에 회부된 전체 532개 사건 중에

---

277)<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_agreements\\_index\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm)

서 대략 15% 정도의 비율을 보이고 있다. 미국이 중국을 상대로 2016년 9월 제소한 *China-Domestic Support* 사건<sup>278)</sup>과 브라질이 태국을 제소한 설탕 관련 *Thailand-Sugar Subsidies* 사건<sup>279)</sup> 정도를 제외하면 현재 국내보조가 쟁점으로 다루어지고 있는 사건은 없는 것으로 보인다.

우루과이 라운드와 도하 라운드 협상에서 농업 협상은 중요하게 다루어지는 반면, 관련된 WTO 분쟁 건수가 적은 것은 기준연도로 설정한 '86-'88년이 대다수의 회원국에게 가장 높은 수준의 농업보조금이 지출되었던 연도여서 1995년 WTO가 출범한 이후 기준연도 이상으로 국내보조를 지급하는 것 자체가 어려웠던 점에서 원인을 찾는 견해<sup>280)</sup>도 있다. 이 견해는 농업협정 자체가 정치적으로 민감한 영역으로서 회원국 간에 어렵게 타결된 점에 비추어 WTO 농업협정 자체가 국내보조 양허를 위반하기 어려운 구조로 설계하였다고 주장한다. 아울러 동 견해는 농업협정 제13조에서 평화 조항으로 인하여 보조금 협정 제소에서의 예외를 인정한 것에서도 분쟁 건수가 적은 원인을 찾을 수 있다<sup>281)</sup>고 한다.

앞에서 검토한 *Korea-Beef* 사건 이외에 농업보조금이 다루어진 사건으로 *US-Agriculture Subsidies* 사건<sup>282)</sup>이 있었으나, 이 사건은 패널

---

m> 2017.11.12. 최종방문. 심영규, "WTO 농업협정의 평가와 전망, WTO 농산물 교역 분쟁해결 경험을 중심으로", 충북대학교 법학연구 제25권 제2호 (2014), Josling, Timothy, "Agricultural Trade Disputes in the WTO", Elsevier Series on Frontiers of Economics and Globalization, Volume on DSU and Trade Disputes (2006) 참조.

278) *China-Domestic Support for Agricultural Producers, complaint by the United States* (DS511), Request for Consultations은 2016.9.13. 이루어졌고, 패널이 구성되어 절차가 진행 중이다.

279) *Thailand-Subsidies concerning Sugar, Complaint by Brazil* (DS507), Request for Consultations은 2016.4.4. 이루어졌으나, 절차가 진행되지 않고 있다.

280) Orden, David · Blandford, David · Josling, Timothy, *WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade* (Cambridge University Press, 2011), 제37면 참조.

281) Steinberg, Richard, "Subsidies on Upland Cotton", *The American Journal of International Law*, Vol.99 No.4 (2005), 제852면에서는 *US-Upland Cotton* 사건에서 금지 보조금 및 조치가능 보조금 등 농업보조금을 판시하였는바, 이는 농업협정의 이행기간이 선진국, 개도국 모두에게 종료된 2004년 이후였기 때문에 가능하였다고 평석하고 있다.

282) *United States-Subsidies and Other Domestic Support for Corn and*

심리까지 진행하지는 못한 사건이다. 캐나다는 미국의 옥수수 기타 농산물의 국내보조가 농업협정에 규정된 국내보조 규정을 초과한다며 2007. 1. 8. 미국을 제소하였다. 캐나다는 미국 정부가 옥수수 생산자와 업계에 지급하고 있는 마케팅 지원 용자, 부족분 직불 등의 국내보조 조치가 보조금 협정 제5조 (c)항<sup>283)</sup> 및 제6조 제3항 제(c)호 위반이며, 미국이 양허표 IV의 Section 1 및 농업협정 제3조 제2항<sup>284)</sup>을 위반하고 있다고 주장하였다. 한편, 브라질은 2007. 7. 11. 미국을 상대로 1999-2001년, 2002년 및 2004-2005년의 국내보조가 농업협정을 위반하고 있다고 주장하며 제소하였는데, 주된 쟁점이 유사하여 캐나다가 제소한 사건과 병합되었다. 동 사건은 2007. 12. 17. 패널은 설치되었으나 구성되지는 않았다.

캐나다는 미국이 2002년 농업법을 통해 옥수수 업계에 재정적 기여 형태로 보조금을 지급하고 있으므로 보조금 협정이 적용된다고 주장하였고, 동 보조금의 지급으로 캐나다의 이익에 심각한 위협을 초래하였다고 주장하였다. 아울러, 2002년 농업법 등을 통해 옥수수 생산자에 지급한 국내보조는 그 성질이 그린박스가 아닌 무역왜곡 보조로서 감축대상 보조에 포함되므로 미국이 양허표에 기재한 연간 및 최종양허 약속 수준을 초과한다고 주장하였다. 한편, 브라질은 미국이 해당 연도에 통보하지 않은 감축대상 보조 프로그램이 있는바, 이러한 프로그램들이 AMS에 포

---

*Other Agricultural Products* (DS357), WTO WT/DS357/1, G/L/812, G/SCM/D73/1, G/AG/GEN/74 등 참조.

283) 동 조항의 원문은 다음과 같다.

**SCM Article 5(Adverse Effects)** No Member should cause, through the use of any subsidy referred to in paragraph 1 and 2 of Article, adverse effects to the interests of other Members, i.e.:

(c) serious prejudice to the interests of another Member.

**Article 6.3.** Serious prejudice in the sense of paragraph (c) or Article 5 may arise in any case where one or several of the following apply:

(c) the effect of the subsidy is a significant price undercutting by the subsidized product as compared with the price of a like product of another Member in the same market or significant price suppression, price depression or lost sales in the same market.

284) 동 조항의 원문은 다음과 같다.

**Article 3(Incorporation of Concessions and Commitments)**

2. Subject to the provisions of Article 6, a Member shall not provide support in favour of domestic producers in excess of the commitment levels specified in Section 1 of Part IV of its Schedule.

함 시 미국은 양허표에 기재한 연간 및 최종양허 약속 수준을 초과한다고 주장하였다. 동 사건은 WTO 분쟁해결기구에서 농업협정상의 감축대상 보조가 분쟁 대상으로 제기된 사건으로 의미<sup>285)</sup>가 있을 것이나, 실제로 패널 판정까지는 진행하지 못한 한계가 있다. 캐나다와 브라질의 협의 요청서 및 제3자 참여국<sup>286)</sup>의 참여 의사만 제출되어 감축대상 보조의 법적 의미를 분석하는 데는 무리가 있다고 할 것이나, 농업협정상의 국내보조 규정 위반이 WTO 분쟁 제소로 이어질 수 있다는 점을 드러낸 사건으로서 의미가 있다고 할 것이다.

한편, 비교적 최근 제기된 *China-Domestic Support* 사건<sup>287)</sup>은 농업협정의 국내보조가 정면으로 다루어진 사건으로 의미가 크다고 할 것이다. 본 사건은 미국이 2016. 9. 13. 중국의 쌀, 밀, 옥수수 농업보조가 농업협정 제3조 제2항<sup>288)</sup>, 제6조 제3항<sup>289)</sup> 및 제7조 제2항 제(b)호<sup>290)</sup>를 위반하여 지급되고 있다는 이유로 제소한 사건이다. 동 사건은 2017. 6. 27. 패널이 구성되어 진행되고 있는데, 농업협정의 국내보조 위반 문제가 정면으로 다루어질 예정이다. 미국은 중국이 양허표에 기재된 연간 및 최종양허 약속 수준이 'nil'로서 0임에도 불구하고, 쌀, 밀, 옥수수 품목에 관하여 2012년부터 2014년까지 미소보조를 초과하여 지급하여 농업협정을 위반하고 있다고 주장하였다. 중국은 미소보조 지급 비율이 8.5%인데 반

285) 농업협정 제3조, 제6조가 분쟁의 대상 협정으로 기재되어 의미 있다고 할 것이다.<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds357\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds357_e.htm)> 2017.11.5. 최종 방문.

286) 본 사건에서 아르헨티나, 호주, 칠레, EU, 인도, 일본, 멕시코, 뉴질랜드, 니카라과, 남아공, 대만, 태국, 터키, 우루과이 등이 제3자로 참여하였다.

287) WTO WT/DS511/1, G/AG/GEN/135, G/L/1150 참조.

288) Subject to the provision of Article 6, a Member shall not provide support in favour of domestic producers in excess of the commitment levels specified in Section 1 of Part IV of its Schedule.

289) A Member shall be considered to be in compliance with its domestic support reduction commitments in any year in which its domestic support in favour of agricultural producers expressed in terms of Current Total AMS does not exceed the corresponding annual or final bound commitment level specified in Part IV of the Member's Schedule.

290) Where no Total AMS commitment exists in Part IV of a Member's Schedule, the Member shall not provide support to agricultural producers in excess of the relevant de minimis level set out in paragraph 4 of Article 6.

하여 위 3년간의 각 품목의 국내보조가 8.5%를 넘어 지급되었다는 것이다. 본 사건은 농업협정에서 감축대상 보조가 정면으로 다루어지는 최초의 사건이 될 것으로 예상되고, 결과는 농업협정의 국내보조를 해석하는데 중요한 분지점이 될 것으로 판단된다. 그 동안의 국내보조가 가지는 국내적인 성격에 따라 다른 분야에 비하여 분쟁절차에 회부되는 경우가 드물었는데, 본 사건은 본격적으로 신규 가입국의 감축대상 국내보조를 다루게 될 예정이다. 본 사건에서는 중국이 주장하게 될 외부 고정가격<sup>291)</sup> 기간 문제, 대상 물량(eligible production)의 제한 문제 등 감축대상 국내보조에서 제기되는 여러 문제에 대한 패널의 판단을 기대할 수 있다고 할 것이다. 아울러 신규 가입국이 양허표 등에 농업협정 및 부속서 규정과는 다른 조항을 포함하고 있는 경우 어떤 조항에 우열을 인정할 것인지에 관한 중요한 판시를 해줄 것으로 기대한다.

중국은 2001년에 가입한 신규 가입국으로 앞서 검토한 바와 같이 가입의정서와 양허표에 감축대상 국내보조에 대하여 농업협정과는 다른 연도의 기준연도가 실시된 고정외부참조가격 및 대상물량 조항을 포함하고 있다. 이 경우 중국의 양허표에 기재된 바에 따른 고정외부참조가격, 그리고 대상물량 조항의 효력이 인정되어 AMS를 계산하는 것으로 패널이 판시할 경우 *Korea-Beef* 사건에서의 판시는 기존의 원 회원국에 한정해서만 적용되는 것으로 축소될 가능성이 있다. 그럴 경우 감축대상 국내보조 정책에 대하여 신규 가입국으로서는 정책 여지 활용에 있어 더욱 신축성을 발휘할 수 있게 될 것이다. 또한 아직 WTO에 가입하지 않은 미가입국의 경우에는 보다 유연한 기준 연도 선택과 대상물량 조항을 통하여 가격지지 정책을 자유로이 펼칠 수 있어 기존의 농업 보호 및 보조 감축이라는 농업협정의 기본 정신과는 배치되는 정책이 허용되고, 농업협정 문언의 구속력이 약화될 가능성도 있을 것으로 보인다.

한편, 국내보조 사건이 WTO 분쟁에서 다루어지는 경우가 많지 않은 것은 다른 회원국의 농업 정책을 파악하기 어렵다는 현실적인 어려움으로부터 유래한다고 할 것이다. 다른 회원국의 특정 정책이 가격지지 정

291) 농업협정 부속서 3는 '86-'88년으로 규정하고 있으나, 중국은 WTO 가입의정서 관련 문건(WT/ACC/CHN/38/Rev.3)에서 국내보조의 Reporting Period를 '96-'98년으로 기재한 것은 앞서 살핀 바와 같다.

책이고, 어떤 기준으로 AMS를 계산하고, 실제로 수매 대상 물량이 어느 정도로 산정될지 파악하기는 현실적으로 어렵다. 그동안의 *Korea-Beef* 사건이나 *US-Upland Cotton* 사건 등에서 보듯이 주로 농산물 수출국이 제소국인 현실은 이러한 어려움을 반증한다고 할 것이다.

그러나 농업협정에서 정하고 있는 기준연도인 '86-'88년이 30여년이 경과하였고, 평화 조항이 형식적으로는 이미 종료된 점을 고려하면 앞으로는 농업보조금 분쟁의 제소 가능성은 증가할 것으로 전망된다. 회원국들은 각국의 농업 발전을 위하여 예산을 많이 투입하고 있으며, 특히 보조금을 지급하는 정책을 많이 활용하고 있다. 이러한 문제는 선진국 보다 중국, 인도 등 신흥 개도국의 경우에 특히 두드러지는바, 개도국이 경제 성장을 할수록 농업 보조금 액수도 계속 증가하는 추세를 보이고 있다. 실제로 미국은 중국, 인도 등에서 가파르게 증가하는 농업보조금 액수에 대하여 계속 우려를 표명<sup>292)</sup>하는 등 향후에는 국가 간에 농업보조금을 둘러싼 분쟁 제기 가능성이 높아질 것으로 보인다.

### 3. 입증 책임의 문제

농업 국내보조 사건의 경우 제소하는 국가가 원칙적으로 상대국의 국내보조 양허와 지급 수준을 증명해야 하는바, 앞에서 살핀 바와 같이 외국의 농업 정책에 관하여 정확하게 파악하여 제소하는 것은 현실적으로 어려운<sup>293)</sup> 일일 것이다. 국내보조 양허는 양허표를 참고하면 알 수 있으나, 품목별로 각기 다른 가격지지 정책을 파악하고 실제로 정책이 어떻게 시행되고 있는지를 파악하기는 어려울 것이다.

---

292) "Are agricultural subsidies causing more harm than good?", Guardian, 2013년 8월 8일 기사 참조 <<https://www.theguardian.com/sustainable-business/agricultural-subsidies-reform-government-support>> 2017.12.3. 최종방문.

293) Horlick, Gary · Clarke, Peggy, "Rethinking Subsidy Disciplines for the Future: Policy Options for Reform", *Journal of International Economic Law*, Vol.20 No.3 (2017), 제693면에서도 각국의 농업보조금은 비공개는 아니나 정보가 산재되어 있어 종합적으로 이해하기 어려운 구조로 되어 있으며, 특히 미국과 같이 지방 중심 구조로 편재된 국가의 경우에는 보조금 규모를 정확하게 파악하기는 어렵다고 지적한다. 동 논문은 이러한 정보의 부족을 해소하기 위한 방편으로 농업보조금 데이터베이스를 구축하고 있는 비정부 기구(subsidytracker) 등의 활동을 소개하고 있다.

*US-Wool Shirts and Blouses* 사건<sup>294)</sup>의 항소기구는 사실을 주장하는 당사자가 입증 책임을 부담하는바, 주장하고 있는 바가 추정될 정도로 충분히 입증이 된 경우라면 상대방에게 입증 책임이 전환된다고 한 바 있다. *Canada-Dairy* 사건<sup>295)</sup>에서도 항소기구는 그 사실을 주장하는 당사자에게 입증 책임이 있고, 이를 위해 *prima facie case*를 만들어야 하는 의무를 부담하고 있다고 판시한 바 있다. 따라서 상대방으로서는 당사자가 입증 책임을 다할 때까지는 해당 조치가 WTO에 일응 합치되는 것으로 추정된다는 것이다. 따라서 농업보조금 분쟁 사건에 있어서도 피소국이 국내보조 양허를 위반하고 있다는 점을 객관적 자료에 의하여 증명한 경우라면 양허표와 피소국의 국내보조 AMS를 단순 비교하여 판시가 가능할 것이다. 제소국으로서는 해당 정책이 우선 가격지지 정책에 해당한다는 점을 관보 등을 근거로 증명하고, 정책 시행 시 공개되는 관리 가격, 대상 물량 등의 정보를 기초로 AMS 양허를 위반하고 있다는 근거를 제출하면 될 것이다. 이를 위해서는 피소국의 정부가 시행하는 정책 자료 등을 제출하고, 그러한 정책이 가격지지 정책에 해당된다는 점을 입증해야 할 것이다. 제소국으로서는 피소국의 가격지지 정책으로 계산된 AMS가 피소국의 연간 및 최종 양허 약속수준을 초과한다는 점만 입증하면 될 것이고, 그러한 경우 입증 책임을 다한 것으로 볼 수 있을 것이다.

한편, 현실적으로 어려운 입증 책임 부담 문제로 인하여 정례적으로 개최되는 농업위원회에서 제기된 질의와 그에 따른 답변을 기초로 농업보조금 분쟁이 제기되는 경향이 있으며, WTO 사무국에서 정기적으로 개최하는 무역정책점검회의(TPRM)를 통해 제기된 질의 및 답변 자료, 미국 농무성 등 공신력 있는 기구의 보고서 등이 농업보조금 분쟁의 기초 자료로 활용되고 있다.

#### 4. 감축대상 국내보조 양허 위반 피소 시 판단 기준

294) Appellate Body Report, *US - Wool Shirts and Blouses* 사건 (1997), 제16면 참조.

295) Appellate Body Report, *Canada - Dairy* 사건 (2002) (Article 21.5 New Zealand and US II), para. 66 참조.

## (1) 문제의 소재

이 부분에서는 구체적으로 회원국이 감축대상 국내보조 양허 위반을 이유로 제소되었을 경우의 판단 기준에 관하여 검토할 필요가 있다. 이 쟁점은 기존 회원국과 신규 가입국 간에 적용되어야 하는 협정 간 우선 순위가 다르다는 점을 고려하여 분석해야 할 것이다. 기존 회원국의 경우에는 *Korea-Beef* 사건에서와 같이 농업협정 부속서 문언에 우선적 효력이 인정되어 농업협정 문언 규정에 따라 판단되어야 할 것이다. 그러나 신규 가입국의 경우에는 양허표에 작성되는 기준 연도가 다른 점을 감안하여 양허표에 우선적 효력을 인정하여 검토하는 작업이 필요할 것이다.

## (2) 원 회원국의 경우 농업협정의 우선적 검토

기존 회원국의 경우에는 농업협정 문언에 따라 감축대상 국내보조 양허 위반 여부가 판단되어야 할 것이다. *Korea-Beef* 사건에서 항소기구가 양허표보다 농업협정 부속서에 우선적 효력이 있다고 판정한 점을 고려하여 양허표에 부속서와 다르게 기재하였다고 하더라도 부속서에 명문으로 기재된 사항에 대하여 우선적 효력이 인정될 것이다.

구체적으로 살펴볼 때 양허표에 농업협정 부속서와 다른 기준 연도를 기재한 경우라고 할 경우 부속서에 따른 '86-'88년 기준에 따라 양허 위반 여부가 판단될 것이다. 그렇게 해석해야 원 회원국 간 지위의 평등에 부합하는 해석이라는 점은 앞에서 살핀 것과 같다.

그러나 만일 원 회원국이 양허표 상에 대상 물량에 대하여 별도로 정의하는 경우라면, 농업협정 부속서에 대상 물량의 정의가 나와 있지 않으므로 양허표에 기재된 바에 따라 대상 물량의 계산이 이루어지는 것으로 보아야 할 것이다. *Korea-Beef* 사건에서 패널과 항소기구는 한국의 감축대상 국내보조 계산은 '86-'88년 기준에 따르되, 수매된 물량이 아닌 전체 생산량이 대상 물량으로 산입되도록 판시하였다. 그러나 이와 같은 판시의 결론이 어느 경우에도 적용될 수 없음은 본문에서 살핀 바와 같



다. 본문에서 *Korea-Beef* 사건을 검토하면서 대상 물량 계산을 단순히 수매 자격을 갖춘 전체 물량으로만 해석할 수 없다고 분석하였는바, 원 회원국이 양허표에 수매 대상 물량에 관하여 상세한 정의와 기준 등을 기재한 경우라면 그에 따라 판단하는 것이 양허표를 불가분의 일부로 규정하고 있는 농업협정 등 WTO 규범에 부합하는 해석<sup>296)</sup>일 것이다.

### (3) 신규 가입국의 경우 양허표의 우선적 검토

신규 가입국의 경우에는 원 회원국과는 다른 기준이 적용되어야 할 것이다. 신규 가입국은 가입 협상 등 별도의 절차를 거쳐 WTO에 가입하며, 가입 시 WTO 사무국이 제공하는 절차 관련 문건에 따라 양허표를 작성한다는 점은 앞에서 본 바와 같다. 그렇기 때문에 신규 가입국이 농업협정 부속서와 다른 기준 연도인 가입 협상 개시 전 최근 3년 치로 설정하고 있다는 점도 고려할 필요가 있는 것이다.

따라서 신규 가입국의 경우에는 양허표에 기재된 사항이 농업협정 부속서 문언에 우선하는 효력을 가지게 되는데, 실제로 양허 위반으로 제소되는 경우라면 양허표 기재에 우선적 효력이 인정되어야 할 것이다. 예컨대 현재의 미중 분쟁에서도 중국으로서는 양허표에 기재된 '96-'98년의 기준연도를 기준으로 감축대상 국내보조를 산정하는 것이 타당하다고 주장<sup>297)</sup>할 것이고, 패널에서도 신규 가입국의 경우에는 *Korea-Beef* 사건이 그대로 적용될 수 없다는 논리를 인정할 필요가 크다고 할 것이다.

아울러, 대상 물량의 경우에도 중국<sup>298)</sup>은 양허표의 효력을 가지는 가입 문건에 대상 물량을 “Eligible Production for State Procurement Price refers to the amount purchased by state-owned enterprises from farmers at state procurement price for the food security purpose.”이라

---

296) 현재까지 가격지지 정책의 AMS 계산과 관련하여 대상 물량의 해석과 관련하여 WTO 분쟁 패널의 판단을 받은 사건은 *Korea-Beef* 사건이 유일한바, WTO 원 회원국 중에서 양허표에 대상물량에 별도의 정의와 기준 등을 명시한 국가 등을 대상으로 추가로 분석할 필요는 있다고 할 것이다.

297) Brink 등, *supra* note 14.

298) WT/ACC/CHN/38/Rev.3 참조.

고 명확하게 수매한 물량 만에 한정한다고 기재하였다. 따라서 중국의 양허표에 효력이 인정되는 이상, *Korea-Beef* 사건과는 다르게 대상 물량은 실제로 수매된 물량에 한정된다는 결론이 내려질 가능성이 크다고 판단된다.

따라서 신규 가입국의 양허표에 별도의 기재가 있는 경우라면 양허표에 우선적 효력이 인정되는 결과 양허표에 기재된 바에 따라 AMS가 계산되어야 할 것이고, 그에 따라 고정외부참조가격과 대상물량이 결정된다고 보아야 할 것이다. 중국의 경우를 예로 들면 양허표에서 고정외부참조가격으로 기재된 '96-'98년의 고정외부참조가격이 농업협정 부속서상의 '86-'88년 기준보다 우선적으로 적용되어야 할 것이고, 대상물량 역시 전체 생산량이 아니라 실제로 수매된 물량만 한정적으로 산입될 것이다. 중국의 양허표에 효력이 인정되는 이상, 감축대상 국내보조 AMS 수치는 제소국인 미국의 주장보다는 낮게 산정될 것으로 보인다.

## 5. 패널 판정에 따른 구제

패널이 국내보조 양허 위반으로 판정하는 경우 해당 국가로서는 당해 조치를 철회하여 위반된 효과를 제거<sup>299)</sup>하는 것이 원칙이다.

*Korea-Beef* 사건의 패널은 국내보조 양허 위반 사항에 관하여는 AMS 산정 방법에 위법이 있고, 그 결과 문제되었던 1997년과 1998년의 AMS 양허 위반을 인정하였다. 그러나 항소기구는 산정 방법에 위법이

---

299) 장승화, “WTO 판정의 집행과 구제수단: DSU 22.6 중재를 중심으로”, 통상법률 제127호 (2016), 제13면에서는 WTO의 분쟁해결절차는 집행력을 담보하는 법적 장치가 있고 구제수단이 정비되어 있는 반면, 과거에 발생한 손해에 대한 보상이 불가능하여 한계가 있으나 그동안의 분쟁 경과를 살펴볼 때 WTO 분쟁해결절차는 위와 같은 구제수단의 한계에도 불구하고 만족스러운 성과를 거둔 것으로 평가하고 있다. 이재민, “국제분쟁해결절차의 비교법적 고찰, 국제통상·투자·상사 분쟁해결절차의 공통점 및 상이점과 그 제도적 함의”, 서울대학교 법학 제55권 제2호 (2014), 제284면에서는 분쟁해결절차는 교역상대국 정부의 무역왜곡적 조치로 인하여 피해를 입은 피해자 또는 피해기업에 대한 직접적인 구제수단 제공이 목표가 아니라는 점을 유의해야 하며, 원칙적으로 문제된 조치를 철폐하거나 수정하여 협정 합치적인 상황을 재현하는 구조로 구제수단이 이루어진다는 점을 강조한다. 장승화, “국제분쟁해결의 맥락에서 본 국제통상 분쟁해결절차: WTO 분쟁해결을 중심으로”, 서울대학교 법학 제55권 제2호(2014)도 참조.

있다는 입장은 유지한 반면, 구체적으로 1997년과 1998년의 AMS 양허 위반에 관하여는 1997년과 1998년의 관련 데이터가 충분하지 않아 판단<sup>300)</sup>할 수 없다고 하였다. 이와 같은 판정에 따라 한국은 당시 사건에서 가장 큰 쟁점이었던 수입 쇠고기와 한우를 구분 판매했던 수입쇠고기 취급요령을 폐지<sup>301)</sup>하였으나, 보조금 자체에 대하여는 항소기구가 위법임을 판시하지 않아 미국, 호주 등과 쇠고기 시장접근에 관하여 협의하는 것으로 종결되었다.

미국은 *US-Upland Cotton* 사건에서 제소가능 보조금으로 판정받은 마케팅 용자금 지불과 경기변화 대응 지불금 프로그램은 그대로 유지한 채 수출신용 보증 프로그램을 중지하고 타 정책으로 변경하였는바, 이에 따라 WTO 이행 패널 절차<sup>302)</sup>가 개시되었다. 브라질은 미국이 제소가능 보조금의 부정적 효과를 제거하지 않았다는 이유를 들어 다시 분쟁 절차에 회부하였는바, 패널은 가격 억제 효과를 기준으로 미국이 원 패널 결과를 이행하지 않았다는 이행 부적합 판정<sup>303)</sup>이 내려진 바 있다.

이러한 점을 고려하면 만일 감축대상 국내보조가 양허를 위반하여 위법하다는 판정이 내려지는 경우라면 회원국으로서는 해당 조치를 철폐하고 그에 따른 부정적 효과를 제거하여야 할 것인바, 구체적으로는 해당 가격지지 정책을 중단하는 형식으로 구제가 이루어진다고 볼 것이다. 이는 WTO 분쟁절차의 목적이 협정 위반으로 인한 이익의 불균형을 다시 회복시키는 것에 있으므로, 농업협정에 위반되는 가격지지 정책을 철폐함으로써 균형이 회복되었다고 볼 수 있기 때문이다.

다만, *US-Upland Cotton* 사건에서와 같이 금전 배상 조치로서 구제

300) Appellate Body Report, *Korea-Beef* 사건 (2001), para. 126, 128-129 참조. 항소기구는 고정외부참조가격의 기준연도는 1986-88년을 기준으로 했어야 함에도 한국은 1989-91년 데이터를 사용한 점에 위반이 있으나, 제소국인 뉴질랜드가 제출했던 농업보조금 관련 데이터 또한 1989-91년 데이터를 기초로 계산한 것이어서 한국이 1997년과 1998년에 국내보조 양허를 위반했는지는 판단할 수 없다고 하여 패널과 입장을 달리하였다.

301) "한우·수입 쇠고기 10일부터 동시판매", 한국경제, 2001년 9월 9일 기사, <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=015&aid=0000419872>> 2017. 12.3. 최종방문.

302) Article 21.5 Panel Report, *US-Upland* 사건 (2007) 참조.

303) 최원목, 『농업통상법 : 최신 WTO 농업분쟁사례 분석』 (법영사, 2015), 제 159면 참조.

가 이루어지는 경우<sup>304)</sup>를 상정하면 문제된 조치를 WTO 규범에 부합하도록 이행하도록 하는 조치와 비교할 때 부유한 국가에게 이익<sup>305)</sup>일 것이다. 이와 같은 구제 조치는 상대적으로 재정 여력이 있는 국가만이 행사할 수 있음을 볼 때, 결국 패널 판정에 따른 구제에도 국가별 재정 여건에 따른 현실적인 한계가 있다고 볼 것이다.

---

304) 미국은 2014. 10. 23. 브라질에 대하여 3억 달러를 지급하며 면화 분쟁을 종결하기로 합의하였다 (WT/DS267/46 Memorandum of Understanding Related to the Cotton Dispute 참조.)

305) Horlick, *supra* note 293, 제694면 참조. 동 견해는 현행 시스템으로는 장래에 지급될 보조금이나 계속적 성격의 보조금을 규율할 수 있을 뿐, 일회적으로 지급되는 대규모 보조금을 규율할 수는 없다고 한다. 한편, 이재민 (2014) 연구에서 금전적 보상은 국가 간 합의가 존재하는 경우 적용되는 2차적인 대안에 불과하고, 국고 지출 등 국내적 민감성 등의 이유로 실제로 활용되는 경우는 드물다고 설명하고 있다.

## 제7장 국내보조 관련 법적 문제와 개정 필요성

### 제1절 통일적 법체제의 약화 가능성

#### 1. 문제의 소재

WTO에서 회원국들은 형평한 의무를 부담하는 것이 원칙<sup>306)</sup>이다. WTO 체제는 통일적 규범(uniformity)을 회원국에게 비차별적으로 적용할 수 있게 되었는바, 이러한 특징은 우루과이 라운드의 주목할 만한 성과<sup>307)</sup>로 평가되고 있다. WTO 설립 협정 전문(Preamble)에서는 국제 교역에서의 차별적 대우(discriminatory treatment)의 철폐를 지향하여 상호간(reciprocal and mutually) 이익이 되는 것을 목적으로 하고 있고, 농업협정에서는 공정(fair)하면서도 시장 중심적인(market-oriented) 농산물

---

306) Carmody, Chios, "Obligations Versus Rights: Substantive Difference Between WTO and International Investment Law", *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, Vol.21, No.1 (2017), 제89면 각주 40에 따르면 WTO 협정문이 침묵하고 있는 경우 패널과 항소기구는 'evenhandedness', 'balance', 'parallelism' 등의 형평성(equality)의 기준을 적용한다고 분석하고 있다. 동 연구에서는 WTO는 형평성(equality)에 중점을 두고 있으나, 투자 협정은 공정성(fairness)에 보다 중점을 둔다고 분석한다. 한편, *Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya)*, ICJ Reports (1982) para.71에서 "the legal concept of equity is a general principle directly applicable as law. Moreover, when applying positive international law, a court may choose among several possible interpretations of the law the one which appears, in the light of the circumstances of the case, to be closest to the requirements of justice."라고 하여 국제공법에서 형평성은 해석 기준으로 적용되어야 한다고 판시한 바 있다. 관련 쟁점은 정인섭·정서용·이재민, 『국제법 판례 100선』 (박영사, 2012) 제354면 이하 참조.

307) Qin (2003), *supra* note 66, 제486면 참조. 동 논문은 WTO 설립협정 제16조 제5항의 유보 금지 조항은 다자무역 규범 파편화 문제를 해소시킨 것으로 평가한다.

교역 체계를 목적으로 하고 있다. 이와 같이 WTO 규범에 따라 회원국들이 부담하는 의무는 형평성을 원칙으로 하는바, 회원국들은 비차별적으로 의무를 부담<sup>308)</sup>하여야 하는 것이다.

그러나 본 연구에서 살핀 바와 같이 WTO에 가입한 시기에 따라 원회원국과 신규 가입국 간에 국내보조의 AMS 산정에 있어 농업협정 부속서와 양허표 규정의 효력이 각기 다르다고 해석할 경우, 과연 WTO가 회원국에 대하여 통일적 법체제를 구성한다고<sup>309)</sup> 할 수 있을지 검토할 필요가 있다. 본 연구의 본문에서는 특별법 우선의 원칙을 원용하여 원회원국의 경우와는 달리신규 가입국의 경우에는 가입의정서 규정에 따른 양허표가 우선한다고 해석하는 것이 타당하다는 결론에 도달하였다. 그러한 경우 WTO 농업협정에 따른 회원국의 의무 적용이 WTO 가입 시기에 따라 다르게 되는 결과가 되어, WTO 규범에 따른 통일적 법체제를 구성한다고 하기 어렵다고 볼 수 있어 검토를 요한다.

## 2. WTO 규범에 따른 의무의 성질

WTO 가입 시기에 따라 문제를 살피기에 앞서, 우선 WTO 규범에 따라 회원국들이 부담하는 의무의 법적 성질<sup>310)</sup>에 관하여 선결적으로 검토

---

308) Qin (2003), *supra* note 66, 제484면은 ‘WTO 규범에 따른 의무 부담(the rule obligations)’과 ‘WTO 시장접근 의무(the market access obligations)’를 구분할 필요가 있다고 지적하고 있다. WTO 설립협정 및 부속서 등에 따라 회원국이 일반적으로 부담하는 의무는 ‘WTO 규범에 따른 의무 부담’으로, 모든 회원국들이 일률적으로(uniform) 준수해야 하는 의무이다. 반면, WTO 시장접근 의무는 개별 회원국들이 특정 상품과 서비스에 관하여 무역 장벽을 제거하고자 GATT 1994와 GATS에 첨부한 양허표 상의 상품 서비스 양허 의무를 의미하는바, 일률적이지 않고 회원국에 따라 각기 다른 의무를 부담하게 된다. 다만, 이 경우에도 최혜국 대우 원칙에 따라 다른 회원국에 대하여는 비차별적으로 적용되어야 하는 제약은 받게 된다. 한편, WTO 협정에서의 비차별 의무는 최혜국 대우나 내국민 대우 원칙 등 여러 곳에서 규정하고 있는 기본 원칙이다.

309) 정인섭, *supra* note 1, 제1047면 참조.

310) Pauwelyn, *supra* note 113, 제52면 이하 ‘The nature of WTO obligations: reciprocal or integral’ 부분 및 같은 저자, “A Typology of Multilateral Treaty Obligations: Are WTO Obligations Bilateral or Collective in Nature?”, *The European Journal of International Law*, Vol.14, No.5 (2003) 참조. 회원국이 부담하게 되는 의무의 성질에 따라 일부 회원국 사이에서 이루어진 개정 조항의 효력, 의무 불이행에 따른 조치, WTO 분쟁 제소 적격

할 필요가 있다. WTO 규범에 따라 회원국들이 부담하는 의무의 법적 성질에 관하여는 양자적인 성격에 초점을 맞춰 회원국에 따라 분리할 수 있다는 상호주의적인 입장<sup>311)</sup>과 회원국과는 무관한 집단적인 측면을 강조하는 입장<sup>312)</sup>으로 구분<sup>313)</sup>된다. 위와 같은 구별은 의무 불이행 시 당사자 적격과 관련하여 상호주의적인 의무 위반의 경우에는 양자적인 관

등에서 차이를 가져오게 된다. 한편, 이와 같은 의무의 구별은 국제 규범에서 구체적으로 명시되어 있지는 않으나, 비엔나 조약법이나 ILC 국가책임 초안의 조항으로 반영되어 있다고 한다. 한편, 의무의 법적 성질에 관하여는 *Advisory Opinion concerning Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (the Genocide Convention)*, ICJ Reports (1951), 제12면은 회원국에게 어떠한 개별적인 이익 없이 협약의 존재 이유와 같은 목적의 달성과 같은 공동의 이해만 관련되어 있는 경우 회원국은 자신의 이익을 주장하거나 권리와 의무 사이의 계약 균형의 존속 등을 주장할 수 없다고 판시하여 집단적인 성격을 가지는 경우를 판시한 바 있다.

311) Pauwelyn, *supra* note 113, 제52면은 bilateral(양자적인), synallagmatic(쌍무적인), reciprocal(상호적인) 의무라고 설명한다.

312) Pauwelyn, *supra* note 113, 제53면은 multilateral(다자적인), erga omnes partes(대세적인), integral(불가분의) 의무라고 설명한다.

313) 정인섭, *supra* note 112, 제12면은 UN 국제법위원회(ILC)에서 보고관으로 임명된 Fitzmaurice가 다섯 차례에 걸쳐 조약법에 관한 기본 원칙을 제시하고 설명을 첨부하는 내용의 보고서를 제출하였으나, 조약법의 적용 기반을 넓히기 위하여 Waldock 보고서에 의하여 조약 형식으로 된 비엔나 조약법으로 발전하였다고 서술하고 있다. 다만, Fitzmaurice의 보고서인 ILC Yearbook, *Third Report on the Law of Treaties*, Vol.2 (1958), Article 18(Legality of the Object: Conflict with previous treaties-normal cases), Article 19(Legality of the Object: Conflict with previous treaties-special case of certain multilateral treaties)에서와 같이 국가가 부담하는 의무의 종류를 두 가지로 나누어 구분하였다는 점에 의의가 있다고 할 것이다. 한편, 정인섭, *supra* note 1, 제398면은 2001년 Crawford에 의하여 ILC 국가책임 초안(Yearbook of International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*, Vol.2 (2001))이 국제법위원회의 승인을 받아 UN 총회에 보고되었다고 설명하고 있는바, Yearbook of International Law Commission, *Third Report on State Responsibility by Mr. James Crawford*, Vol.2 (2000), para.106(a)는 *ICJ Barcelona Traction* 사건(1970) 판시를 고려하여 강행규정(jus cogens) 등 국제사회 전체에 대하여 부담하는 대세적인 의무(erga omnes), 환경과 같은 특정한 규율에 대하여 전체 당사자에 대하여 부담하는 의무(erga omnes partes), 특정 당사자에 대하여만 법적 이해관계를 인정할 수 있는 의무로 분류하고 있다. ILC 국가책임 초안은 이와 같은 내용을 포함하여 *ICJ Barcelona Traction* 사건(1970)에서 판시한 제노사이드, 노예, 인종차별 등으로부터의 보호를 포함한 기본적인 인권 규율, *ICJ East Timor* 사건(1995)에서와 같은 민족 자결권 등의 대세적인 의무를 규율하고 있다.

계에 있는 당사국에 한정되는 반면, 집단적인 의무 위반의 경우에는 대세적인 의무 위반의 경우에는 어떠한 당사국이라도 제기할 수 있다는 차이점<sup>314)</sup>으로 나타나게 된다. 또한 상호주의적인 의무의 경우에는 양자적인 조약 관계의 조합(compilation)으로부터 의무의 범위가 축소되는 등 분리가 가능한 것이 특징이다.

다자 조약에서 상호주의적인 의무는 모든 회원국에게 동등하게 구속력을 가지게 되며, 그에 따른 약속은 타방 회원국에 대하여 개별적으로 적용되게 된다. 그에 반하여 집단주의적 의무는 한 국가에 대한 약속을 의미하는 것이 아니라, 전체 회원국 집단에 대한 약속을 의미<sup>315)</sup>한다고 할 것이다. 예컨대 인권 조약과 같은 의무는 하나 또는 소수의 회원국에 대한 개별적인 의무를 의미하는 것이 아니라, 모든 회원국 전체에 대하여 집단적으로 부담하는 의미인바, 집단주의적 의무는 인권과 같이 모든 회원국 전체에 미치는 가치 규범의 경우를 의미하는 것이 일반적이라 할 것이다.

WTO 규범에 따라 회원국이 부담하는 의무를 도입하게 된 이유는 인권 조약과 같이 인류가 공동으로 달성하려는 가치 규범과는 무관하게 무역 장벽 제거를 통한 자유화에 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것이다. 아울러 WTO 규범이 강행규정(*jus cogens*)이나 대세적 의무와는 다르게 WTO 회원국에 대하여만 효력을 미친다는 점, WTO 규범과 배치되는 다른 조약들이 무효가 되는 것이 아니라 효력의 우열에 따라 해석되어야 한다는 점 또한 고려하여야 할 것이다. 그렇다면 WTO 규범에 따라 회원국이 부담하게 되는 의무는 다른 회원국에 대하여 개별적으로 적용되어야 하는 상호주의적인 성격<sup>316)</sup>을 가진다고 할 것이다. WTO 상의 의

---

314) Pauwelyn, *supra* note 113, 제63면 참조.

315) *Id.*, 제65면 참조.

316) *Id.*, 제66면은 한 국가가 양허세율을 5%로 약속했다면 모든 회원국에 대하여도 5% 이상의 관세율을 부과하지 못하는 의무를 부담하게 되었는바, 만일 특정 회원국에 대하여 10%의 관세율을 부과하였다면 해당 상대국이 아닌 다른 국가로서는 최혜국 대우 위반을 주장할 수 없는바, 이러한 성질을 고려할 때 WTO 규범에 따른 의무는 상호주의적이라고 한다. 그러나 제70면은 투표권 등 WTO 규범 중 기구와 관련된 일부 규율은 집단주의적인 성격을 가지는바, 모든 WTO 규범이 상호주의적인 성격을 가진다는 것은 아니라고 부연하고 있다. 한편, 제78면 이하에서는 WTO 규범에 따른 의무가 집단주의적인 의무로 오인되는 경우를 예시하고 있다. 반면, Carmody, Chios, "WTO



무를 위반하였다고 하여 다른 회원국의 권리가 필연적으로 침해되었다고 볼 수 없는 점도 이를 뒷받침한다고 할 것이다. 이는 무역의 목적이 상품이나 서비스가 한 국가에서 다른 국가로 이전되는 점<sup>317)</sup>, 무역 자유화 자체가 목적이 아닌, 수단에 불과<sup>318)</sup>한 점, 양자 또는 다자적인 차원의 협상에 의하여 합의된 점<sup>319)</sup>을 고려할 때 도출될 수 있다.

### 3. 가입 시기에 따른 농업협정상 국내보조 의무의 검토

WTO 규범에 따라 회원국들이 부담하는 의무가 상호주의적인 성질을 가진다고 보는 이상, 농업협정에 따라 회원국이 부담하게 되는 국내보조 의무 역시 상호주의적인 성질을 가지게 될 것이다. 회원국이 부담하는 의무가 상호주의적이라고 할 경우, 회원국별로 부담하는 의무가 개별적으로 각기 다른 것이 허용<sup>320)</sup>되는 결과가 용인될 수 있다고 보아야 한다. 즉 WTO 가입 시기에 원 회원국과 신규 가입국 간에 의무 부담이 동일하지 않다고 하더라도 허용될 수 있게 되는 것이다. 이는 현행 농업협정에 규정된 국내보조 의무가 제3조 제1항에서는 ‘양허표에 따른 국내보조 의무(The domestic support commitments in Part IV of each Member’s Schedule)’, 제2항에서는 ‘양허표에 구체화된 국내보조 의무(commitment levels specified in Section I of Part IV of its Schedule)’으로 규정되어 이미 회원국 간에 다른 의무 부담이 전제되어

---

Obligations as Collective”, *The European Journal of International Law*, Vol.17, No.2 (2006)는 각국 정부가 WTO 규범에 대하여 가지는 무역과 관련된 기대(expectation), 여러 회원국의 소비자와 생산자를 연결시켜 경제적인 관계를 발전시키는 점 등을 고려하면 상호주의적인 의무에서 벗어나 집단주의적 의무로 볼 여지가 있다고 지적한다. 그러나 WTO 규범의 목적을 무역과 관련된 정부의 기대 보호로는 볼 수 없고, 인권 조약 등에서의와 같은 대세적인 의무성을 인정하기에는 무리가 있다고 판단되는바, 본 연구에서 WTO 규범에 따른 의무는 상호주의적이라는 전제에 따른다.

317) *Id.*, 제71면 참조.

318) *Id.*, 제73면은 제노사이드 협약 등 인권 조약이 인권 보호 그 자체를 목적으로 하고 있는 점과 대비된다고 지적하고 있다.

319) *Id.*, 제75면 참조.

320) Pauwelyn, *supra* note 310, 제930면에서는 WTO 규범에 따른 의무가 무역과 관련되어 있기 때문에 ‘differentiated’ 또는 ‘individualized’될 수 있다고 한다.

있는 것으로 규정된 점을 보면 명확하다. 그렇다면 신규 가입국 간에도 가입 의정서에 따른 양허표 규정을 통하여 각기 다른 국내보조 의무를 부담하더라도 WTO 규범에 따른 의무 자체의 성질에는 반하지 않게 된다.

이와 같은 결론과 관련하여 회원국 간의 의무 부담의 불균형으로 인하여 WTO 규범이 통일적으로 적용되지 않는 위험과 그에 따른 불편화를 가져온다는 비판<sup>321)</sup>이 있다. 이 견해는 중국 가입의정서를 예로 분석하면서 다른 신규 가입국에 비하여 중국의 경우에만 정당한 이유 없이 WTO-plus 조항이 다수 포함되어 권리·의무 간의 균형을 상실하였다는 점을 지적하고 있다. 또한 개별 국가에만 적용되는 특정 규율은 전체적인 WTO 규범 체계를 약화시키고, WTO 규범상의 의무와 시장접근 의무 간의 구별을 불투명하게 한다고 비판<sup>322)</sup>한다.

그러나 WTO는 개도국에 대한 특례를 광범위하게 인정하고 있는 점을 고려하여야 할 필요가 있을 것이다. WTO는 기계적이고 형식적인 의미의 평등이 아니라, 회원국에게 신축성(flexibility)을 통하여 공정성(fairness)을 달성하는 것을 목적<sup>323)</sup>으로 한다. 농업협정도 개도국에 대하여 장기의 이행기간을 허용하거나, 관세율이나 국내보조 감축에서 특례를 인정하고 있다.

그렇다면 단순히 개별 국가에 적용되는 의무가 동일하지 않다는 이유만으로 WTO의 통일적 규범이라는 성질에 위반된다고 볼 수는 없다고 보아야 할 것이다. 이는 WTO 규범에 따른 의무 자체의 성질이 상호주의적인 점, WTO 자체에서 의무 부담을 동일한 것이 아니라 무역 자유화를 위하여 비례성(proportionality)과 적절성(appropriateness)에 따른 공정성이 확보되는 이상 형평성을 달성하였다고 볼 수 있는 점을 고려할 때 그러하다고 할 것이다. 이는 조항 간 충돌 가능성을 가능한 한 회피하여 가능한 한 조약 문언을 유효하도록 해석<sup>324)</sup>한 것과도 결론을 같이

321) Qin, Julia, *supra* note 66 (2003), 제515면 참조.

322) *Id.*, 제516면 참조. 동 견해는 제517면에서 개별 국가에만 적용되는 규범의 경우 집행가능성과 투명성에도 문제가 있다고 지적한다.

323) Narlikar, Amrita · Daunton, Marin · Stern, Robert, *The Oxford Handbook on the World Trade Organization* (Oxford University Press, 2012), 제693면 이하 참조. WTO는 공정성을 시장접근을 위한 기회의 평등과 분배에서의 평등을 통하여 달성하고자 한다.

한다. 다만, 위와 같은 결과는 해석론에 의한 것이므로, 통일적 법체제의 약화라는 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 농업협정의 개정이 필요하다고 판단되는바, 본문에서 검토한 양허표와의 충돌 및 AMS 구성요건 부분을 중심으로 살핀다. 만일 농업협정의 개정을 통하여 입법론적으로 양허표와의 충돌 관계와 AMS 구성요건이 명확하게 되는 경우라면 위에서 살핀 바와 같은 통일적 법체제의 약화 및 파편화 가능성 문제는 해석론 뿐 아니라, 입법적으로도 해소가 가능하기 때문이다.

#### 4. 입법을 통한 해결 방안

##### (1) 농업협정과 양허표 사이의 충돌 해결 조항

본문에서는 부속서와 양허표 사이의 충돌 가능성에 관련하여 기존 회원국의 경우에는 부속서가 우선하는 것이 명확하므로 충돌 가능성은 없으나, 신규 가입국의 경우는 가입 의정서 등을 고려하여 양허표에 우선적 효력이 인정되어야 한다고 분석한 바 있다. 이러한 결론은 농업협정 제21조 제1항에서 농업협정이 다자협정에 우선하는 효력을 인정하고, 제2항에서 부속서가 농업협정의 불가분의 일부가 된다고 규정한 점과 일응 충돌된다고 볼 수도 있을 것이다.

특히 이 문제는 신규 가입국의 경우에 발생할 수 있는바, 양허표에 우선적 효력을 인정하는 것으로 해석한다고 하더라도 입법을 통하여 충돌 가능성을 해소할 필요는 있다고 할 것이다. 따라서 신규 가입국의 경우 양허표가 농업협정 및 부속서 규정에 우선한다는 명문의 규정을 추가하여 법적 안정성을 확보하는 방안으로 이러한 형식적 충돌 가능성을 해소할 수 있을 것으로 판단된다. 다른 대안으로는 부속서 3의 제9항의

---

324) Pauwelyn, *supra* note 113, 제237면 이하 참조. Appellate Body Report, *US-Upland Cotton* (2004), para.549도 다수의 WTO 협정이 있는 경우 이들은 모두 WTO 설립협정의 불가분의 일부로서 구속력이 있으며, 모든 조항이 의미를 가질 수 있도록 조화롭게 해석해야 한다고 판시하고 있다. 즉, 여러 WTO 규범들을 종합적이고 일관되게 해석하되, 모든 조항에서 유효한 의미를 찾아야 한다는 입장이다. 따라서 WTO 규범과 동일한 효력을 가지는 가입의정서의 경우에도 동일한 해석론이 적용되어야 한다.

AMS의 구성 요건에 관하여 신규 가입국의 경우에는 양허표를 참고하도록 하는 규정을 두는 방안도 고려할 수 있다. 부속서 3의 제9항에 신규 가입국의 경우를 추가하게 되면 농업협정 제1조 제(a)항 (ii)호 개정 없이도 원 회원국과 신규 가입국의 경우 모두에 모순 없는 해석이 가능하다는 장점이 있을 것이다.

한편, 이 부분과 관련하여 신규가입국의 경우에는 새로운 유형의 양허표를 신설하자는 주장<sup>325)</sup>이 있어 검토를 요한다. 이 견해는 모든 회원국이 4 부분<sup>326)</sup>으로 구성된 GATT 양허표를 가지고 있는데 2011년 가입한 러시아가 수출세(export duties) 관련 양허를 새로운 PartV으로 하였다는 사실에 주목한다. 동 견해는 신규 가입국은 이러한 형태로 양허를 제출하는 방식을 통하여 현행 규정의 충돌 가능성을 해결할 수 있다고 제안하고 있다. 동 견해는 수출세에 한정하여 신규가입국의 양허를 검토하고 있으나, 국내보조의 경우에도 유추 적용할 수 있으리라 생각한다. 기존 GATT 양허표의 Part4가 우루과이 라운드를 고려한 국내보조 양허라면, 신규 가입국의 경우에는 우루과이 라운드의 기준연도 등에서 벗어난 새로운 기준을 원용할 수 있도록 하되, 양허표 역시 기존의 Part 4 대신 Part 5를 신설하도록 허용하고, 양허표에 우위를 인정한다면 본문에서 살핀 바와 같은 국내보조 해석의 충돌 문제는 해소될 수 있을 것이다.

## (2) 감축대상 국내보조 구성요건의 수정

현행 농업협정에서 감축대상 국내보조를 계산하는 AMS 조항은 고정외부참조가격이 '86-'88년 기준으로 되어 있어 근본적인 개정도 고려할 필요가 있다고 할 것이다. 고정외부참조가격의 기준연도는 이미 30년 정도 경과하였는바, 관리가격과 고정외부참조가격간의 가격 차이는 갈수록 증가<sup>327)</sup>하게 될 것이다. 가격지지 정책이 요구되는 국가의 경우 수매제

325) Qin, *supra* note 66, 제1182면 참조.

326) 앞서 본 바와 같이 Part1은 MFN 양허, Part2는 특혜 양허, Part3은 비관세 조치, Part 4는 우루과이 라운드의 농산물에 대한 국내보조와 수출보조 양허를 포함한다.

327) Tangermann, Stefan, "Agriculture and Food Security: New Challenges and Options for International Policy", *The E15 Initiative Policy Options*

를 시행할 때 계속하여 AMS가 커지게 되는 효과가 발생하여 정책적 효과를 얻기가 힘들어질 것이다. 따라서 계산 참조 시 기준연도를 현재 기준으로 수정하든 등의 수단을 통하여 현행 감축대상 국내보조를 운영함에 있어 직면하는 여러 문제점에 대처할 필요가 있을 것이다.

실제로 이와 같은 논의는 개도국을 중심으로 지속적으로 제기되고 있는바, 개도국으로서의 '86-'88년 당시 선진국에 비하여 열악한 재정 상황 등으로 국내보조 지급 여력이 없었던 경우가 대부분이다. 따라서 이들은 선진국에 비하여 감축대상 국내보조 양허 규모 자체가 매우 적으므로 농업협정 자체의 불균형을 지적하고 있다. 이들은 농업보조를 효율적으로 제어하기 위해서는 기존 우루과이 라운드 당시의 불균형을 시정하여야 하는바, 구체적인 방법으로 기준 연도를 현재 기준으로 수정 변경하는 산식을 제안하고 있다. 예컨대 회원국들이 합의한 연도를 기준으로 3년 동안의 가격을 고정외부참조가격으로 하거나, WTO 농업협정의 이행기간이 만료된 2001년을 기준으로 하는 등의 대안을 들 수 있다. 아울러 대상 물량과 관련하여 해석의 명확성을 기하기 위하여 대상 물량의 정의를 농업협정 부속서 3에 추가하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 이 부분은 WTO 농업보조금 협상에서 계속적으로 다루어지고 있는바, 앞으로의 DDA 협상 결과에 따라 좌우될 것으로 보인다.

## 제2절 보조금 협정의 문제

### 1. 농업협정 제13조

농업협정은 보조금 협정의 특별법 관계에 있는바, 기본적으로 보조금 협정의 보조금 정의 조항의 적용을 받는다. 이에 따라 보조금 협정에서는 농업협정에서 허용되는 농업 보조금에 관하여 조치 가능 보조금 등의 조치에서 제외시키고 있다.

---

*Paper* (2016), 제12면은 농업협정 부속서에서 규정하고 있는 1986-88년의 고정외부참조가격은 30여년이 흐른 현재의 시장 상황을 전혀 반영하지 못하여 많은 문제점을 야기하는 원인이라고 지적한다.

이 경우, 농업협정 제13조와 관련하여 농업협정에 따른 국내보조는 보조금 협정의 제소로부터 이행기간 동안 제외된다는 규정의 해석이 문제<sup>328)</sup>될 수 있다. 이 부분은 앞서서도 살핀 바와 같은데, *Mexico-Olive Oil* 사건<sup>329)</sup>에서 동 규정이 분석된 바 있었다. 이 사건의 양 당사자는 우선 농업협정의 이행기간을 2003년 말까지로 보는데 이의가 없었다. 이 사건에서 멕시코의 올리브 오일의 상계관세 조사는 2003년 7월 17일 시작되었는바, 이는 이행기간이 종료된 2003년 말 이전에 개시된 것이 명백하였다. 패널은 동 사건에서 제13조의 종료 여부를 판단할 필요는 없으며, 멕시코의 상계관세 조사에는 제13조가 적용된다고 판시하였다. 즉, 본 사안의 경우 농업협정의 이행기간이 종료되기 이전에 조사가 개시된 이상 절차는 적법하고, 조사 진행 과정에서 이행기간의 종료는 이러한 점에 영향을 미치지 못한다는 점을 명확하게 판시<sup>330)</sup>한 것이다.

한편, 위 사건에서 과연 농업협정 제13조가 규정하고 있는 ‘적절한 자제’가 가지는 의미가 무엇인가에 관하여 패널은 제13조를 전체적이고 검토하고, 해당 조항의 대상과 목적을 종합적으로 고려하면 평화 조항<sup>331)</sup>으로 볼 수 있다고 하였다. 즉, 패널은 이행기간이 아직 종료되지 않은 경우라면, 농업협정 제6조의 국내보조 요건을 준수한 이상 보조금 협정에서 허용하는 상계관세 조사 등의 조치에서 면제된다는 점을 명백히 하였다.

## 2. 이행기간 종료에 따른 법적 문제

다음으로 살펴야 하는 점은 농업협정의 이행기간이 종료된 것으로 볼 경우, 농업협정 제6조의 국내보조 요건을 준수하더라도 보조금 협정 위

328) 일본국제경제법학회, *supra* note 20, 제86면은 본 쟁점 이외에도 농업협정 제13조의 평화조항의 적용조건이 문언상 애매하다는 점도 지적하고 있다.

329) Panel Report, *Mexico-Olive Oil* 사건, para.7.52 이하 참조.

330) *Id.*, para.7.54는 해당 조사가 이행기간 이내에 개시된 이상, 농업협정 제13조가 언제 종료되는지를 살필 필요는 없다고 판시하였다.

331) *Id.*, para.7.67-7.68은 ‘적절한 자제(due restraint)’의 의미는 ‘proper, regular, and reasonable demonstration of self-control, caution, prudence and reserve’로서 농업협정 조항에 따라 지급된 농업보조금에 관하여 보조금 협정상 조치를 취하지 못하도록 하는 평화 조항(peace clause)을 의미한다고 판시하였다.

반으로 제소가 가능한지의 여부이다.

현행 농업협정의 이행기간은 1995년부터 6년으로 규정<sup>332)</sup>되어 있는바, 우선 현재 시점에서 이행기간이 종료되었다고 보아야 할 것인지 문제될 수 있다. 농업협정 제13조는 평화 조항은 이행기간 동안에만 적용되는 것으로 되어 있는바, 이행기간이 경과한 2001년이 지난 현재 시점에서 농업협정에 따라 양허 수준 이내의 국내보조라도 보조금 협정에 따른 조치 등의 적용을 받게 되는지 검토<sup>333)</sup>해야 할 것이다.

이 문제는 앞에서 살핀 바와 같이, 농업협정이 보조금 협정에 대하여 특별법적 지위를 가지고, 농업협정 제21조 제1항에 따라 농업협정이 우선 적용된다는 조항을 고려할 필요가 있다. 다시 말해, 농업협정에서 정당화되는 조치에 해당된다면, 보조금 협정은 적용되지 않는다고 해석하는 것이 협정문의 대상과 목적에 합치하는 해석<sup>334)</sup>이라고 볼 것이다. 만

---

332) 농업협정 제1조 제(f)항 참조.

333) Steinberg, Richard · Josling, Timothy, "When the Peace Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge", *Journal of International Economic Law*, Vol.6 No.2 (2003), 제 373면은 농업협정 제13조에 따라 회원국들이 적절한 자제를 할 것이 권고된다고 할지라도 감축대상 국내보조와 블루박스의 경우에는 상계관세 등의 대상이 된다고 서술한 바 있다. 동 견해는 평화 조항의 해석에 있어 GATT 1994, 농업협정, 보조금 협정을 종합적, 중첩적으로 적용하여야 하는바, 'serious prejudice'를 입증함으로써 보조금 협정이 적용될 수 있다고 설시하고 있다. 한편, 동 논문의 각주 52에서는 농업협정의 입안자들이 농업협정 제 6조 제3항 및 제4항을 둔 것은 농업보조금과 관련하여 명확한 법적 기준을 통하여 *prima facie case*를 의도한 것이라고 부연하고 있다. 다만 Coppens, Dominic, *WTO Disciplines on Subsidies and Countervailing Measures* (Cambridge University Press, 2014), 제329면은 2003년 평화조항이 종료된 이후 농업협정에 따른 농업보조금이 보조금 협정 위반으로 제소 가능한지에 관하여 견해가 대립되고 있으며, 주로 미국과 EU 학자들(Desta, Chambovey 등)을 중심으로 농업협정의 특별 규정적인 성격(*lex specialis*)에 따라 보조금 협정 위반 제소는 어렵다는 입장을 취하고 있다고 한다. Desta, *supra* note 86, 제440면은 평화 조항의 종료에도 불구하고 EU는 동 조항이 농업협상에 포함되어야 하며, 농업협정의 본질(*specific nature*)에 따라 농업협정에 부합하는 이상 보조금 협정을 위반하였다고 제소하는 것은 논리적이지 않다는 입장이라고 한다. 그러나 Chigavazira, Farai, *The Regulation of Agricultural Subsidies in the World Trade Organization Framework, A Developing Country Perspective* (Anchor Academic Publishing, 2016), 제58면은 평화 조항의 종료로 보조금 협정상의 조치를 활용할 수 있게 되었으며, 그러한 경우 다른 국가에 미치는 영향 등의 분석도 불필요하다는 입장이다.

334) 다만, Appellate Body Report, *US-Upland Cotton* 사건(2005), para.550은 농업협정에 따라 국내보조를 지급하더라도 보조금 협정 제3조 제1항 (b)호와

일 농업협정 규정에 따라 국내보조 요건을 충족하여 지급한 국내보조의 경우에도 농업협정 제13조의 보호를 더 이상 받지 못하고 보조금 협정에 따라 제소되는 경우를 상정해보자. 이러한 경우는 농업협정에 비하여 보조금 협정에 우월적 효력을 부여하는 것이 되어 농업협정 제21조 제1항 문언에 배치되는 결과가 발생할 것이다. 또한 농업협정의 감축대상 국내보조 규율의 목적이 국내보조를 감축하여 국제 농산물 시장의 보조 및 보호를 제거하는데 있다는 점에 주목하면 보조금 협정의 대상이 될 수 있는 것은 농업협정상 양허를 초과하는 부분에 한정된다고 해석하는 것이 조약의 대상과 목적에 합치하는 해석 방법이라는 점도 고려하여야 할 것이다.

이를 종합하면, 농업협정의 이행기간이 도과하였음에도 제13조 규정은 농업협정의 대상과 목적, 그리고 문맥을 고려할 때 계속 적용되는 것으로 해석하는 것이 타당할 것이고, 보조금 협정이 적용되는 것은 농업협정상 양허를 초과한 부분에 해당된다고 보아야 할 것이다. 다만, 이러한 결론은 해석론에 의한 것으로, 근본적인 해결을 위해서는 현행 농업협정 제13조의 개정이 필요하다고 할 것이다.

### 3. 농업협정 제13조 개정을 통한 해결 가능성

농업협정과 보조금 협정 간의 문제를 해결하기 위해서는 농업협정 제13조의 개정이 필요하다. 여기에서 중요한 것은 농업협정에 따른 국내보조 요건을 충족한 경우에 보조금 협정상의 조치를 원용할 수 있는가에 관하여 논의가 한정된다는 점이다.

이를 위해서는 우선, 현행 농업협정이 “이행기간 중(during the implementation period)”으로 제약하고 있는 조항을 “이행기간 및 그 이후”로 개정<sup>335)</sup>하여 이행기간이 종료되어도 평화 조항의 효력이 적용된다

---

같은 다른 WTO 협정상의 의무를 위반하지 않아야 한다고 판시하고 있어 농업협정이 보조금 협정에 대하여 특별법 관계에 있지 않고 중첩적으로 적용된다는 취지로 판시하고 있다. 한편, Josling, Timothy, *supra* note 277, 제25면은 *US-Upland Cotton* 사건이 이행기간이 종료된 이후 제기된 첫 번째 “post-Peace Clause” 사건이라고 평석하고 있다.

335) Desta, *supra* note 86, 제440면은 EU가 평화조항에 적극적이라는 입장을



는 점을 명확하게 할 필요가 있다. 또한 (b)항의 제(ii)호, 제(iii)호에서 ‘1992년 마케팅 연도’이라고 되어 있는 부분은 신규 가입국의 경우에는 다른 연도를 사용할 수 있도록 예외 규정을 추가하거나, 신규 가입국의 경우에는 별도의 조항을 두어 평화 조항을 원용할 수 있도록 하는 방안이 적합하다고 할 것이다.

한편, 이행기간 종료에 따라 평화 조항이 이미 만료되었다는 입장에 따른다면 단순히 농업협정 제13조의 적용 기간을 추가하는 것 뿐 아니라, 이행기간 종료 시점부터 개정 조항이 효력을 발생하게 되는 시점까지 법적 공백 상태에 있게 된다. 이런 경우 회원국으로서는 보조금 협정에 따른 조치가 취해지더라도 개정 조항을 통한 방어가 불가능해질 우려가 있을 것이다. 이러한 경우 이행기간 종료 시점을 “2004년 12월 31일” 등 확정적인 시점으로 명시하고, 이행기간 종료 시점부터 개정 조항 효력 발생 시점까지의 기간에도 개정 조항이 소급적으로 적용이 가능하다는 조항을 추가하여 법적 안정성을 확보할 필요가 있다고 할 것이다.

### 제3절 국내보조 운영과 관련된 제도적 문제

#### 1. 문제의 소재

현행 농업협정은 무역왜곡 국내보조가 정확하게 어떤 보조인지, 또는 어떤 요건을 갖추어야 하는지 등과 관련하여 명확하게 정의된 규정이 부족하다. 그에 따라 회원국들은 스스로의 판단으로 무역왜곡 국내보조가 아니라고 분류<sup>336)</sup>할 수 있게 되는 제도적인 문제가 있다. 이러한 문제는

---

설명하고 있으며, European Commission, *The EC's Proposal for Modalities in the WTO Agriculture Negotiations* (2002), “Peace Clause” 개정안은 “Members conforming to the revised Agreement on Agriculture should not be subject to actions based on other WTO Agreements, in respect of matters regulated under the Agreement on Agriculture. The continuation of the peace clause is the logical corollary of the specific nature of the Agreement on Agriculture.”으로, 농업협정에 합치하는 보조금인 한 다른 WTO 협정상의 조치의 대상이 아니라고 명시하고 있다.

336) Melendez-Ortiz, Ricardo · Bellmann, Christophe · Hepburn, Jonathan,

현행 농업협정에 보조금을 포함하여 가격지지 등의 개념 정의가 없어 해석에 의존할 수밖에 없다는 점에 기인한다. 그동안 회원국들은 농업협정 규정에 의거하여 가격 지지에 속하는 정책을 감축대상 국내보조에 포함시켜 통보를 해왔고, 이와 관련된 세부 정보가 부족한 다른 회원국으로서는 과연 그 정책이 감축대상 국내보조에 속하는지 여부에 관한 판단을 하기가 어려운 것이 현실이었다.

이러한 문제는 농업협정이 가격지지에 대한 개념 표지를 정의하지 않고, 구체적인 AMS 산식을 부속서에 포함하고 있으면서도 AMS의 구성요건 중 가격 지지의 핵심을 구성하는 고정외부참조가격, 대상물량 등의 개념이 불명확했기 때문이다. 또한 신규 가입국의 경우 가입의정서 및 양허표 규정에 따라 농업협정과는 별도의 조항을 적용할 수 있는지의 여부가 불분명하여 법적 안정성 측면의 고려가 필요하다고 할 것이다.

본문에서는 감축대상 국내보조 제도의 운영과 관련된 법적 문제와 이와 관련된 개정 필요성을 살피고자 한다.

## 2. 자의적인 감축대상 국내보조 분류 문제

감축대상 국내보조의 개념은 무역과 생산에 영향을 주는 무역왜곡적이라는 개념 징표가 분명하지 않기 때문에 개념상 모호성이 크다는 점부터 지적해야 한다. 어떤 요소가 무역과 생산에 영향을 주는 것인지 분명하지 않은 결과, 회원국 입장에서는 무역왜곡적이지 않다는 전제 하에 감축대상이 아닌 국내보조로 분류하게 될 유인<sup>337)</sup>이 생기게 된다. 한편, 그린박스과 감축대상 국내보조는 생산 중립성인바, 과연 어떤 것을 생산 중립적인 요소로 볼 것인지의 개념도 불분명<sup>338)</sup>하다. 블루박스 또한 생

---

*Agricultural Subsidies in the WTO Green Box, Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals* (Cambridge University Press, 2009), 제138면은 이를 “Box Shifting” 현상이라고 한다.

337) *Id.*, “Box Shifting” 현상은 특히 그린박스 지출 규모가 증가하게 된 것을 의미하며, 제186면에서 EU는 2005년 이후 블루박스·감축대상 국내보조로 분류되어 있던 250억 유로 상당의 농업보조금 정책을 그린박스로, 미국은 1995년 이후 감축대상 국내보조로 되어 있던 200억 달러 상당의 농업보조금 정책을 그린박스로 전환하였다고 설명하고 있다.

338) Chigavazira, Farai, *supra* note 333, 제53면은 생산과 무역에 영향이 적다는 그린박스 정책의 경우에도 실제로는 무역을 왜곡시키는 효과가 크다고 지

산을 제한하는 국내보조라는 특징을 가지는바, 농업협정에 규정된 85%라는 생산량 제한만을 생산 제한 요소로 볼 것인지의 문제 등도 남게 된다. 그에 따라 생산 제한 효과를 어느 정도로 두어야 블루박스로 분류하고, 그 이상이면 감축대상 국내보조인지에 대한 구별 기준이 필요하게 될 것이다.

*Korea-Beef* 사건이나 *US-Upland Cotton* 사건 모두 감축대상 국내보조 정책을 유지하고 있던 한국, 미국이 감축대상 국내보조를 축소 통보하거나 그린박스 등으로 통보를 잠탈한 것이 문제되었다. 회원국들이 농업협정에 따른 감축대상 국내보조의 규율을 받는 이상, 이를 축소하거나 우회하고자 하는 경향은 계속하여 나타날 것으로 볼 수 있다.

따라서 농업협정은 감축대상 국내보조 규율을 명확하게 두어, 어떤 회원국이든지 명확하게 정책 분류가 가능하고, 가격지지 요소가 포함된 이상 감축대상 국내보조에 해당하는 것이 명백하게 규정되어야 할 것이다.

### 3. AMS 계산 과정에서 제기되는 문제

AMS 계산상의 문제는 본문에서 살핀 바와 같이, 과연 외부참조가격을 어떤 수치로 사용하고, 대상 물량을 어떻게 산정할 것인가의 문제이다. 이는 어떤 수치를 활용하느냐에 따라 AMS 값이 변경되어 양허한 수준 이내로 들어올 수도 있고, AMS 상한을 초과하여 양허 위반에 해당할 수도 있기 때문이다.

따라서, 고정외부참조가격이 현행 규정대로 '86-88년으로 고정시키는 것이 타당한지, 아니면 신규 가입국의 경우에는 양허표에 기재된 바에 따라 다른 연도로 고정외부참조가격을 변경시켜도 무방한지에 관하여 입법이 필요할 것으로 판단된다. 아울러, 회원국의 양허표에 기재된 바에

---

적한다. 한편, Panel Report, *US-Upland Cotton* (2004), para.7.412에서는 패널이 그린박스 요건인 농업협정 부속서 2의 의무의 성질이 독립적인지(freestanding) 여부 등을 심사할 필요가 없다고 판시하였다. 이에 관하여 일본국제경제법학회, *supra* note 20, 제93면은 그린박스로 통보된 조치가 무역을 왜곡시키는지에 관하여 심사를 하면 관도라의 상자를 열게 되는 결과가 되었을 것이므로 패널이 무역왜곡성에 대한 판단을 회피한 것으로 평석하고 있다.

따라 AMS를 계산할 경우 신규 가입국과 기존 회원국 간의 차이에 대한 검토도 필요할 것인바, 농업협정, 부속서 및 양허표 사이의 해석에서 충돌 가능성 문제가 제기되는 것은 앞서 살펴본 것과 같다. 따라서 신규 가입국의 경우에는 명문의 규정으로 이를 해소할 필요가 크다고 할 것이다. 이는 신규 가입국의 경우 양허표 기재에 우선적 효력을 인정하는 것이 타당하다는 해석론이 현행 농업협정 제21조 규정과는 일견 배치되기 때문이다. 따라서 해석론과 명문 규정이 불일치하는 문제를 조화롭게 해석하기 위하여 신규 가입국의 경우에는 예외를 인정하거나, 양허표에 우선적 효력을 인정한다든지 등의 규정을 통한 입법적 해결이 요구된다는 점은 앞서 살핀 바와 같다.

한편, 인플레이션이 발생한 경우에는 화폐 가치의 하락으로 해당 연도의 AMS가 증가할 가능성이 커지게 된다. 이는 회원국이 제출한 양허표에는 연간 및 최종양허 약속수준이 고정된 화폐단위로 명시되어 있으나, 인플레이션이 발생하게 되면 지출된 국내보조 금액이 과다 계상될 가능성이 있게 되기 때문이다. 따라서 인플레이션이 발생하게 되면 인플레이션이 없는 연도에 비하여 AMS 한도를 준수하지 못하게 될 가능성이 생긴다.

현행 농업협정 제18조 제4항에서는 회원국의 국내보조 양허 준수에 영향을 미칠 가능성이 있는 과도한 인플레이션이 발생 시 적절히 고려(due consideration)하도록 하고 있다. 이는 한 회원국이 특정 연도에 극심한 인플레이션 상황에 처하게 되면 그에 따라 현행 보조총액 측정치 합계(Current Total AMS) 금액도 같이 급증하여 국내보조 양허 위반에 해당할 가능성이 높아지게 되는데, 그러한 경우까지 규율하는 것은 과도하다는 고려에서 나온 조항이다. 그에 따라 제18조 제4항은 이를 위하여 인플레이션을 고려하도록 규정하고 있는바, 이를 위한 구체적인 절차에 관하여는 침묵하고 있어 회원국들의 재량에 따라 운영<sup>339)</sup>되고 있다. 따라서 인플레이션이 발생하였다고 통보하는 국가가 인플레이션을 감안하여 AMS 수치를 조정하는 경우에 대하여 다른 회원국들은 농업협정 제

---

339) Sharma, Sachin Kumar. *The WTO and Food Security, Implications for Developing Countries* (Springer, 2016), 제25면은 농업협정 제18조 제4항 문언에서 신축성을 허용하고 있음에도 불구하고 농업위원회에서 이의가 제기될 수 있는 구조를 비판하고 있다.

18조에 따라 농업위원회 등의 절차에서 질의 등을 통하여 점검하고 있는 상황이다. 인플레이션의 경우 정확한 인플레이션 비율, 화폐 가치의 변경치 등에서 차이가 크게 나타나는 경우가 있으므로 이와 관련된 조항의 보완이 필요하다고 할 것이다.

#### 4. 입법을 통한 해결 방안

##### (1) 현행 농업협정상 정의 조항 개정

감축대상 국내보조의 문제는 결국 농업협정 규정이 불명확하다는 점에서 출발한다고 할 것이다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 감축대상 국내보조가 규율하고 있는 가격지지 정책과 관련하여 무엇이 가격 지지인지, 어떤 개념 표지가 있을 때 가격지지로 보아야 하는지에 대하여 명확한 개념 정의 조항이 도입되어야 할 것이다. 보조금 협정은 협정문 서두에 보조금의 개념을 정의하고 있는데, 농업협정도 가격지지와 관련된 농업 보조(support)가 무엇인지에 관한 분명한 용어 정의<sup>340)</sup>가 필요하다고 할 것이다.

보다 근본적으로는 여러 곳에 산재하고 있는 국내보조 관련 개념 정의를 서두에 두고, 감축대상 국내보조의 개념과 징표 등에 대하여 명확하게 개념을 정립한 다음, 본문에서 양허 및 약속 규정으로 진행하는 것이 논리적일 것이다. 그리고 농업협정 부속서3에 규정된 AMS의 경우 구체적으로 계산하는 산식 등은 부속서에 남겨두되, 구체적인 요건으로서의 고정외부참조가격과 대상 물량은 본문 서두에 분명한 개념 정의 규정을 두는 것이 해석의 명료성을 위하여 필요하다고 할 것<sup>341)</sup>이다.

---

340) Shaffer, Gregory · Wolfe, Robert · Le, Vinhcent, "Can Informal Law Discipline Subsidies?" *Journal of International Economic Law*, Vol.18, No.4 (2015), 제740면에서는 보조금과 관련된 OECD 등의 활동을 설명하며 보조금은 무역 뿐 아니라 공공재로서의 문제를 포함하고 있어 컨센서스를 도출하기는 어려운 본질적인 문제를 가지고 있다고 분석한다.

341) Schoenbaum, Thomas, "Fashioning a New Regime for Agricultural Trade: New Issues and the Global Food Crisis", *Journal of International Economic Law*, Vol.14 No.3 (2011) 제604면에서는 exempt payment와 non-exempt payment의 두 유형(two-box system)으로만 국내보조를 분류하

이 경우, 가격지지에서 중요한 역할을 하는 대상 물량의 개념을 명확하게 정의<sup>342)</sup>하여 일률적으로 가격지지 기준을 제시할 필요가 크다고 할 것이다. 가격지지를 AMS로 환산하는 목적이 공통된 요소에 따른 계량화라면, 가격지지 기준 역시 합리적으로 조정될 필요가 있을 것이다. 다만, 그러한 과정에서 현실적으로 어느 정도의 신축성은 허용하여야 할 필요는 있다고 할 것이다.

## (2) 농업협정 제18조 제4항 개정을 통한 해결 가능성

실제로 이스라엘의 경우 2007-2008년에 있었던 경제 위기로 인하여 원유와 계란 품목의 생산비용 증가에 따라 AMS가 증가하였다고 통보<sup>343)</sup>한 바 있다. 아르헨티나의 경우<sup>344)</sup>에도 1997년도 통보에서 과도한 인플레이션을 이유로 가격지지 정책을 사용하던 담배 품목의 감축대상 국내보조의 조정을 요청하였다. 요르단<sup>345)</sup>도 2009년과 2010년의 보조총액 추정치 합계(Total AMS) 액수를 인플레이션이 반영된 수치와 반영되지 않은 수치를 함께 통보한 바 있다.

농업협정 제18조 제4항에 따라 인플레이션 조정은 많이 활용되지는 않고 있으나, 농업협정에서는 단순히 회원국들이 이행 점검 과정에서 고려하면 되는 수준으로 규정되어 있어 의미가 불명확하다는 문제가 있다는 점은 전술한 바와 같다. 이에 관하여는 인플레이션이 발생했던 국가가 일방적으로 국내보조를 조정하면 적법(legitimate)하게 되는 일방 조치로 볼 수 있는지<sup>346)</sup>의 다툼이 있으나, 본 조항만으로 회원국에 대하여

---

자고 제안하고 있다.

342) Tangermann, *supra* note 327는 대상 물량 정의 조항이 추가되어야 현행 규율의 허점(loophole)을 방지할 수 있다고 지적하고 있다.

343) 이스라엘의 WTO 국내보조 통보 문서 G/AG/N/ISR/55 참조.

344) 아르헨티나의 WTO 국내보조 통보 문서 G/AG/N/ARG/4 참조.

345) 요르단의 WTO 국내보조 통보 문서 G/AG/N/JOR/16 참조. 예컨대 요르단의 연간 및 최종 양허약속수준은 1,333,973JD인데 2009년 68%이었던 인플레이션을 감안, 보조총액 추정치 합계 수치는 1,979,742JD로서 양허 위반이었으나, 인플레이션이 감안된 보조총액 추정치 합계는 514,080JD라고 통보한 바 있다.

346) Brink, Lars, "Farm Support in Russia and Ukraine under the Rules of the WTO", Annual Meeting of the International Agricultural Trade Research Consortium presentation (2013), 제15면 참조. Panel Report,

AMS 계산식을 변경해줄 수 있는 권한을 부여한 것으로는 볼 수 없다고 해석하는 것이 타당할 것이다. 그렇게 본다고 하더라도 인플레이션에 따른 회원국의 국내보조 조정 요청이 있을 경우의 처리에 관하여는 여전히 회원국의 협의에 맡겨 있다고밖에 해석할 수 없는바, 그러한 경우의 감축대상 국내보조 양허는 어떻게 조정되는지에 대한 명확한 규율이 추가될 필요는 있다고 할 것이다.

만일 인플레이션에 따른 조정을 요청한 국가의 설명에 따라 AMS 초과에 합리적인 이유가 있고, 다른 회원국들이 납득할만한 수준이라고 판단되는 경우라면 국내보조 양허가 일시적으로 초과되더라도 구제 절차로 진행할 수는 없을 것이다. 그러나 다른 회원국이 계속하여 협의에 응하지 않는 경우라고 한다면 중국적으로는 WTO 분쟁 패널 절차로 진행하게 될 것인바, 그러한 경우 농업협정 제18조 제4항의 의미는 희석될 수 밖에 없을 것이다.

따라서 과도한 인플레이션을 고려하도록 한 조항의 의미가 무엇인지, 그리고 국내보조 양허 조정을 요청한 국가가 거쳐야 할 실제적인 절차 조항 등을 추가하여 명확하게 규정할 필요가 크다<sup>347)</sup>고 할 것이다.

---

*US-Section 301 Trade Act* (1999) 사건 각주 692는 ICJ *Nuclear Tests* (1974), PCIJ *Legal Status of Eastern Greenland* (1933), ICJ *Nicaragua* (1986) 사건, ICJ *the Frontier Dispute* (1986) 사건을 인용하며 국가의 일방 행위에 구속력을 인정할 수 있는 경우를 예시한 바 있다. para.7.118는 국가의 일방적인 성명의 경우 보다 엄격한 조건 하에서 구속력을 인정할 수 있다고 하고 있는바, 권한 있는 자에 의하여 분명하게 구속력이 표시되고, 다른 회원국들이 인식할 수 있는 경우라면 일방 행위에 구속력을 인정할 수 있을 것이다. 본 사안과 같이 인플레이션을 이유로 일방적으로 국내보조를 조정하는 일방 조치의 경우는 인플레이션이 발생한 특정 연도에 대한 예외를 요청한 것에 불과하고, AMS 산식을 변경하는 의도까지 확대하여 해석할 수는 없다고 보아야 할 것이다.

347) Sharma, *supra* note 339, 제25면 참조.

## 제8장 결론

그동안 WTO 농업협정상의 감축대상 국내보조 개념과 AMS 산정 방법에 대하여는 2001년 *Korea-Beef* 사건이 인용되며 회원국의 양허표에 농업협정 부속서 문언과 다르게 기재하였다고 하더라도 부속서 규정에 따라야 한다고 해석하는 것이 일반적이었다. 이에 본 연구는 현행 농업협정에서 규정하고 있는 감축대상 국내보조의 해석론 및 구체적인 구성요건으로 AMS를 산정함에 있어 WTO 출범 당시의 원 회원국과 신규가입국 간에 다르게 해석해야 할 필요가 있다는 점을 검토하였다.

본 연구에서는 기존 회원국과 신규 가입국의 경우 회원국 양허표에 부속서 규정과 다르게 고정외부참조가격과 대상 물량을 기재한 경우의 어떻게 해석해야 하는지를 중심으로 분석하였다. WTO 설립 당시 원 회원국의 경우에는 부속서에 규정된 고정외부 참조가격의 기준연도인 1986년부터 1988년의 기간과 다른 연도를 기재하였다고 하더라도 부속서 규정이 우선하는 것으로 해석해야 *Korea-Beef* 사건 법리 및 고정외부참조가격을 둔 입법 취지에 부합한다.

그러나 신규 가입국의 경우에는 WTO 가입의정서 해석이 문제된 *China-Rare Earths* 사건 등의 법리를 고려하면 원 회원국과는 다른 해석이 가능하다는 결론이 도출되었다. 신규 가입국의 경우에는 WTO 가입의정서 규정을 살펴 양허표의 지위를 판단하여야 하는데, 대표적인 신규가입국인 중국은 가입의정서에 농업 양허표를 직접 인용하고 있고, 양허표 부속서와는 다른 기준 연도를 사용하고 있다. WTO 가입 절차 규정, 가입 협상의 결과로서의 WTO 가입의정서와 양허표의 법적 지위 및 WTO 가입의정서가 농업협정에 비하여 특별법에 해당한다는 점을 고려하면 중국과 같은 신규 가입국의 경우에는 부속서 규정이 아닌 양허표에 기재된 연도가 고정외부참조가격의 기준연도로 해석할 수 있다.

한편 농업협정 부속서에 고정외부참조가격과 같은 정의 규정이 없는



대상 물량에 관하여는 *Korea-Beef* 사건의 결론을 기계적으로 반복하여 실제 수매된 물량이 아닌 전체 생산량을 의미한다고 볼 것은 아니라는 결론을 내렸다. 기존 회원국 및 신규 가입국 모두 양허표에 가격지지 정책의 대상이 되는 물량을 한정하는 정의 조항을 두고 있는 경우라면 대상 물량을 전체 생산량이 아닌 실제 수매된 물량만을 의미하는 것으로 한정적으로 해석할 수 있는데, 이러한 해석은 *Korea-Beef* 사건의 판시에서도 도출이 가능하였다.

결국, 신규 가입국의 감축대상 국내보조를 해석할 때 가입의정서와 양허표 규정 등을 종합적으로 검토하면 양허표 기재가 농업협정 및 부속서에 우선하는 것으로 해석된다고 할 것이다. 한편, 기존 회원국의 경우에는 양허표가 아닌 농업협정 부속서에 우선적 효력이 인정되는 결과 고정외부참조가격은 부속서 규정에 따라야 할 것이다. 다만, 대상 물량의 해석에 있어서는 부속서 문언에서 별도로 정의하지 않고 있는 점, 가격지지 정책 시행이 회원국의 주권적인 영역에 해당한다는 점 및 *Korea-Beef* 사건의 법리를 분석하여 양허표가 우선할 가능성이 있다는 결론을 내렸다.

이를 종합할 때, 농업협정상 회원국이 부담하는 감축대상 국내보조 의무는 기존 회원국과 신규 가입국에 따라 농업협정문과 양허표의 적용에서 법적 효력이 달라지는 것으로 해석해야 하는 것이다. 이러한 결과는 농업협정 제21조 제1항에서 농업협정에 GATT 1994보다 우선적인 효력을 부여한 조항과 일견 충돌하는 것으로 볼 수 있으나, WTO 가입의정서 등이 여타 WTO 협정에 대하여 특별법 지위에 있으므로 가입의정서가 우선 적용되는 결과에 따른 것으로 보아야 할 것이다.

이와 같이 농업협정에서의 감축대상 국내보조는 원 회원국과 신규 가입국 간에 다르게 해석되어야 할 것인바, 감축대상 국내보조 의무 위반으로 제소된 경우에는 원 회원국의 경우에는 농업협정이 우선적으로 검토 대상이 되어야 하고, 신규 가입국의 경우에는 가입의정서에 따른 양허표가 우선적으로 검토되어야 하는 것이다.

이러한 결과에 대하여는 WTO 규범이 가지는 통일적 법체제를 약화시키고 파편화시킬 가능성이 있겠으나, WTO 의무의 법적 성질이 집단적인 의무가 아닌 상호주의적인 성질을 가지는 것으로 볼 수 있는 점을

고려하면 WTO 가입 시기에 따라 회원국들 간에 각기 다른 의무를 부담하는 것으로 해석할 수 있다고 할 것이다. 다만, 이와 같은 해석론을 넘어 입법적으로 농업협정 부속서와 양허표 사이의 충돌을 해결할 수 있는 조항을 추가하여 근본적으로 해결할 수 있는 방안을 제안하였다. 아울러, 현행 농업협정 부속서에 규정된 감축대상 국내보조 구성요건을 개정하는 것도 해결 방안으로 고려하였다. 한편, 감축대상 국내보조의 법적 문제로서 현행 농업협정의 이행기간과 관련한 보조금 협정과의 관계도 분석하였는바, 이에 대하여는 농업협정 제13조의 개정을 통한 입법론적 해결책을 제시하였다. 국내보조 운영과 관련된 제도적인 문제를 해소하는 방안으로는 현재 회원국 재량에 따라 분류되고 있는 감축대상 국내보조를 객관화할 수 있도록 정의 조항을 세분화하고, 인플레이션 등으로 AMS 값이 왜곡될 가능성을 조정할 수 있도록 농업협정 제18조를 개정하는 방안을 제시하였다.

본 연구에서 다루는 쟁점은 국제법 일반에서 다자 조약의 가입 시 신규 가입국의 의무가 원 회원국과 다르게 되는 경우를 해석할 때 참고할 수 있을 것이다. 기존 회원국 중심으로 진행된 협상의 결과가 다자 조약인 관계로, 신규 가입국으로서는 가입 조항에 따라 협상을 진행하고, 기존 조약에 불리한 조항이나 받아들이기 어려운 조항이 있다고 판단되는 경우 유보를 하는 형식으로 조약상 의무에서 벗어날 수 있다. 조약의 가입을 기존 조약상의 권리·의무의 연속성 차원에서 생각하면 신규 가입국으로서는 원 회원국이 부담하는 것과 동일한 권리·의무 관계의 지배를 받게 된다고 보아야 할 것이다. 그러나 현실에서는 신규 가입국에 대하여 원 회원국에 비하여 높은 수준의 의무 부담이나 기여를 요구하는 경우가 있으며, 그 경우 신규 회원국이 부담해야 하는 의무 부담이나 기여의 내용은 기존의 다자 조약이 아닌 별개의 양자 조약 등에 포함되게 된다. 이러한 경우 신규 가입국은 기존 회원국에 비하여 불리한 지위에 있다고 볼 수 있겠으나, 기존 다자 조약 문언에 변경이 없는 결과 형식적으로는 원 회원국과 동일한 권리·의무 관계를 부담한다고 해석할 수 있다. 본 연구는 유보가 허용되지 않는 WTO 협정에서도 가입의정서 및 양허표에 따라 상이한 의무 부담이 허용된다고 해석하여, 기존 다자 조

약 문언상으로도 신규 가입국이 기존 회원국과는 다른 의무를 부담하는 것으로 해석할 수 있다는 점을 시사한다. 한편, 양허표와 농업협정 본문과의 우열 관계를 검토하여 회원국이 부담하는 의무 내용에 상충이 있는 경우의 해석론에 참고할 수 있을 것이다.

# 참 고 문 헌

## I. 국내문헌

### 1. 단행본

김대순, 국제법론 (삼영사, 2016)

법무부, 농업통상법 (1999)

이재민, WTO 보조금 협정상 위임·지시 보조금의 법적 의미 (경인문화사, 2008)

\_\_\_\_\_, 금융위기 극복을 위한 정부 및 기업의 조치와 국제통상법 (박영사, 2016)

이재옥, WTO 농업협상의 전개과정과 평가 (한국농촌경제연구원, 2005)

일본국제경제법학회, 국제경제법의 쟁점, 통상·투자·경쟁 (박영사, 2014)

정인섭, 신국제법 강의, 제7판 (박영사, 2017)

\_\_\_\_\_, 조약법 강의 (박영사, 2016)

정인섭·정서용·이재민, 국제법 판례 100선 (박영사, 2012)

최원목, 농업통상법 : 최신 WTO 농업분쟁사례 분석 (법영사, 2015)

한국국제경제법학회, 국제경제법, (박영사, 2013)

### 2. 논문

고용부, “WTO 농업협정상의 국내지지 규율 연구”, 통상법률 제58호 (2004)

금태환, “미국의 면화보조금에 대한 WTO 평결”, 행정법연구 제25권 (2009)

김녹영·고준성, “중국의 희토류 자원 수출규제를 둘러싼 국제통상법적 쟁점 및 전망, 중국 원자재 수출규제 분쟁사건을 중심으로”, 고려대학교 안암법학 39권 (2012)

김은영, “WTO 협정, 주요국 농업보조금 현황과 과제”, 무역연구 제12권 제2호 (2016)

김인숙, “WTO 분쟁해결기구에서의 조약법협약 제31조의 적용에 관한 연구”, 서울국제법연구 제20권 제2호 (2013)

김호철, “WTO DDA 최근 협상동향과 전망”, 통상법률 제127호 (2016)

류예리, “중국 WTO 가입의정서에 관한 일고찰, 수출제한 규정을 중심으로”, 국제경제법 연구 제14권 제2호 (2016)

마재신, “WTO의 농업협정에 대한 이해”, 통상법률 제30호 (1999)

박민아, “WTO 보조금 협정상의 보조금과 농업협정상의 보조금의 상호관계 고찰, 미국 면화보조금 사건에 대한 분석을 중심으로”, 국제경제법 연구 제4권 (2006)

성영화·박명섭, “미국-브라질 WTO 면화보조금 분쟁에 관한 사례연구”, 통상법률 제92호 (2010)

심영규, “WTO 농업협정의 평가와 전망, WTO 농산물 교역 분쟁해결 경험을 중심으로”, 충북대학교 법학연구 제25권 제2호 (2014)

이재민, “최근 WTO 분쟁해결절차에서 확인된 국제법 기본원칙 및 법리”, 국제법학회논총 제55권 제4호 (2010)

\_\_\_\_\_, “국제분쟁해결절차의 비교법적 고찰, 국제통상·투자·상사 분쟁해결절차의 공통점 및 상이점과 그 제도적 함의”, 서울대학교 법학 제55권 제2호 (2014)

이재민·유광혁, “WTO 보조금 협정과 경제적 혜택”, 국제경제법 연구 제9권 제1호 (2011)

장승화, “기업구조조정과 WTO 보조금 협정”, 통상법률 제45호 (2002)

\_\_\_\_\_, “국제분쟁해결의 맥락에서 본 국제통상 분쟁해결절차: WTO 분쟁해결을 중심으로”, 서울대학교 법학 제55권 제2호 (2014)

\_\_\_\_\_, “WTO 관정의 집행과 구제수단: DSU 22.6 중재를 중심으로”, 통상법률 제127호 (2016)

장승화·조인영, “WTO 보조금협정상 수입대체보조금과 GATT III:4”, 서울대학교 법학 제44권 제1호 (2003)

전정기, “WTO 농업협정의 이행에 관한 연구, 시장접근, 수출보조, 그리고 국내지지를 중심으로”, 통상법률 제55호 (2004)

조영진, “세 건의 GATT/WTO 한국 쇠고기 분쟁에 대한 연구”, 국제경제법연구 제9권 제2호 (2011)

## II. 국외문헌

### 1. 단행본

고무로 노리오, 국제경제법 (일조각, 2010)

Bhala, Raj, *International Trade Law: An Interdisciplinary, Non-Western Textbook* (LexisNexis, 2015)

Chigavazira, Farai, *The Regulation of Agricultural Subsidies in the World Trade Organization Framework, A Developing Country Perspective* (Anchor Academic Publishing, 2016)

Coppens, Dominic, *WTO Disciplines on Subsidies and Countervailing Measures* (Cambridge University Press, 2014)

Narlikar, Amrita · Daunton, Marin · Stern, Robert, *The Oxford Handbook on the World Trade Organization* (Oxford University Press, 2012)

Desta, Melaku Geboye, *The Law of International Trade in Agricultural Products, From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture* (Kluwer Law International, 2002)

**Elsig · Hoekman · Pauwelyn**, *Assessing the World Trade Organization, Fit for purpose?* (Cambridge University Press, 2017)

**Heldt, Eugenia da Conceicao**, *Negotiating Trade Liberalization at the WTO, Domestic Politics and Bargaining Dynamics* (Macmillan, 2011)

**Macrory, Patrick · Appleton, Arthur · Plummer, Michael**, *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis* (Springer, 2005)

**Melendez-Ortiz, Ricardo · Bellmann, Christophe · Hepburn, Jonathan**, *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box, Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals* (Cambridge University Press, 2009)

**Mavroidis, Petros**, *The Regulation of International Trade: GATT*, (The MIT Press, 2016)

\_\_\_\_\_, *The Regulation of International Trade, The WTO Agreements on Trade in Goods* (The MIT Press, 2016)

**McMahon, Joseph**, *The WTO Agreement on Agriculture: A Commentary* (Oxford University Press, 2006)

**Orden, David · Blandford, David · Josling, Timothy**, *WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade* (Cambridge University Press, 2011)

**Sharma, Sachin Kumar**. *The WTO and Food Security, Implications for Developing Countries* (Springer, 2016)

**Pauwelyn, Joost**, *Conflict of Norms in Public International Law, How WTO Relates to other Rules of International Law* (Cambridge University Press, 2003)

## 2. 논문

**Brink, Lars**, "WTO Constraints on Domestic Support in Agriculture: Past and Future", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 57, No. 1 (2009)

**Cardwell, Michael**, "Agriculture", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.58, No.4 (2009)

**Carmody, Chios**, "Obligations Versus Rights: Substantive Difference Between WTO and International Investment Law", *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, Vol.21, No.1 (2017)

\_\_\_\_\_, "WTO Obligations as Collective", *The European Journal of International Law*, Vol.17, No.2 (2006)

**Charnovitz, Steve**, "Mapping the Law of WTO Accession", *The WTO: Governance, Dispute Settlement and Developing Countries*, *Juris Publishing* (2008)

**Cottier, Thomas**, "International Economic Law in Transition from Trade Liberalization to Trade Regulation", *Journal of International Economic Law*, Vol.17, No.3 (2014)

**Cross, Karen Halverson**, "King Cotton, Developing Countries and the 'Peace Clause': The WTO's US Cotton Subsidies Decision", *Journal of International Economic Law*, Vol.9, No.1 (2006)

**Damme, Isabell Van**, "Treaty Interpretation by the WTO Appellate Body", *The European Journal of International Law*, Vol. 21, No.3 (2010)

**Gu, Bin**, "Mineral Export Restraints and Sustainable Development – Are Rare Earths testing the WTO's Loopholes", *Journal of International Economic Law*, Vol.14, No.4 (2011)

**Horlick, Gary · Clarke, Peggy**, "Rethinking Subsidy Disciplines for the Future: Policy Options for Reform", *Journal of International Economic Law*, Vol.20, No.3 (2017)

**Kennedy, Matthew**, "The Integration of Accession Protocols into the WTO Agreement", *Journal of World Trade*, Vol.47, No.1 (2012)



**Lamp, Nicolas**, "How Some Countries Became 'Special': Developing Countries and the Construction of Difference in Multilateral Trade Lawmaking", *Journal of International Economic Law*, Vol.18, No.4 (2015)

**Liu, Han-Wei · Maughan, John**, "China's Rare Earths Export Quotas: Out of the China-Raw Materials Gate, But Past the WTO's Finish Line", *Journal of International Economic Law*, Vol.15, No.4 (2012)

**Manjiao, Chi**, "China's Participation in WTO Dispute Settlement over the Past Decade: Experiences and Impacts", *Journal of International Economic Law*, Vol.15, No.1 (2012)

**Meltzer, Joshua**, "State Sovereignty and the Legitimacy of the WTO", *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol.26, No.4 (2005)

**Palmeter, David · Mavroidis, Petros**, "The WTO Legal System: Sources of Law", *The American Journal of International Law*, Vol.92, No.3 (1998)

**Pauwelyn, Joost**, "A Typology of Multilateral Treaty Obligations: Are WTO Obligations Bilateral or Collective in Nature?", *The European Journal of International Law*, Vol.14, No.5 (2003)

**Qin, Julia**, "WTO-Plus Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System: An Appraisal of the China Accession Protocol", *Journal of World Trade*, Vol.37, No.3 (2003)

\_\_\_\_\_, "The Challenge of Interpreting 'WTO-Plus' Provisions", *Journal of World Trade*, Vol.44, No.1 (2010)

\_\_\_\_\_, "Reforming WTO Discipline on Export Duties: Sovereignty Over Natural Resources, Economic Development and Environmental Protection", *Journal of World Trade*, Vol.46, No.5 (2012)

\_\_\_\_\_, "The Conundrum of WTO Accession Protocols: In Search

of Legality and Legitimacy", *Virginia Journal of International Law*, Vol.55 (2014)

**Schoenbaum, Thomas**, "Fashioning a New Regime for Agricultural Trade: New Issues and the Global Food Crisis", *Journal of International Economic Law*, Vol.14, No.3 (2011)

**Shaffer, Gregory · Wolfe, Robert · Le, Vinhcent**, "Can Informal Law Discipline Subsidies?" *Journal of International Economic Law*, Vol.18, No.4 (2015)

**Steinberg, Richard**, "Subsidies on Upland Cotton", *The American Journal of International Law*, Vol.99, No.4 (2005)

**Steinberg, Richard · Josling, Timothy**, "When the Peace Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge", *Journal of International Economic Law*, Vol.6, No.2 (2003)

**Trebilcock, Michael · Pue, Kristin**, "The Puzzle of Agricultural Exceptionalism in International Trade Policy", *Journal of International Economic Law*, Vol.18, No.2 (2015)

**Trujillo, Elizabeth**, "China-Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum", *The American Journal of International Law*, Vol.109, No.3 (2015)

**Tyagi, Mitali**, "Flesh on an Legal Fiction: Early Practice in the WTO on Accession Protocols", *Journal of International Economic Law*, Vol.15, No.2 (2012)

### III. 관련 판례 등

*Case Concerning S.S. Lotus (France v. Turkey)*, PCIJ Series A No.9 (1927)

*Case Concerning the Factory at Chorzow (Germany v. Poland)*, PCIJ Series A No.17 (1928)

*Case Concerning Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex (France v. Switzerland)*, PCIJ Series A/B, No.46 (1932)

*Case Concerning Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway)*, PCIJ Series A/B No.53 (1933)

*Case Concerning Anglo-Norwegian Fisheries (United Kingdom v. Norway)*, ICJ Reports (1951)

*Advisory Opinion concerning Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (the Genocide Convention)*, ICJ Reports (1951)

*Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Second Phase) (Belgium v. Spain)*, ICJ Reports (1970)

*Advisory Opinion concerning Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa)*, ICJ Reports (1971)

*Case Concerning Nuclear Tests Case (New Zealand v. France)*, ICJ Reports (1974)

*Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya)*, ICJ Reports (1982)

*Case Concerning Military and Paramilitary Activities and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, ICJ Reports (1986)

*Case Concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso v. Mali)*, ICJ Reports (1986)

*Case Concerning East Timor (Portugal v. Australia)*, ICJ Reports (1995)

*Case Concerning the Gabčíkovo–Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, ICJ Reports (1997)

Panel Report, *United States–Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product (US–Shrimp)*, WT/DS58/R (1998)

Panel Report, *United States–Sections 301–310 of the Trade Act 1974 (US–Section 301 Trade Act)*, WT/DS152/R (1999)

Panel Report, *Korea–Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef (Korea–Beef)*, WT/DS161/R, 169/R (2000)

Panel Report, *United States–Subsidies on Upland Cotton (US–Upland Cotton)*, WT/DS267/R (2004)

Article 21.5 Panel Report, *United States–Subsidies on Upland Cotton (US–Upland Cotton)*, WT/DS267/RW (2007)

Panel Report, *Mexico–Definitive Countervailing Measures on Olive Oil from the European Communities (Mexico–Olive Oil)*, WT/DS341/R (2008)

Panel Report, *China–Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum (China–Rare Earths)*, WT/DS433/R (2014)

Panel Report, *Russian–Tariff Treatment of Certain Agricultural and Manufacturing Products (Russia–Tariff Treatment)*, WT/DS485/R (2016)

Appellate Body Report, *European Communities–Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (EC–Bananas III)*, WT/DS27/AB/R (1997)

Appellate Body Report, *United States–Measures Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India (US–Wool Shirts and Blouses)*, WT/DS33/AB/R (1997)

Appellate Body Report, *India–Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products*, WT/DS50/AB/R (1997)

Appellate Body Report, *European Communities–Customs Classification of Certain Computer Equipment (EC–Computer Equipment)*, WT/DS62/AB/R (1998)

Appellate Body Report, *European Communities Affecting Importation*

*of Certain Poultry Products*, WT/DS69/AB/R (1998)

Appellate Body Report, *European Communities–Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R (1998)

Appellate Body Report, *United States–Tax Treatment for “Foreign Stales Corporations” (US–FSC)*, WTO/DS108/AB/R (2000)

Appellate Body Report, *Korea–Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef (Korea–Beef)*, WT/DS161/AB/R, 169/AB/R (2001)

Appellate Body Report, *United States–Anti-Dumping Measures on Certain Hot-Rolled Steel Products from Japan (US–Hot Rolled Steel)*, WT/DS184/AB/R (2001)

Appellate Body Report, *Canada–Measures Affecting Dairy Export (Canada–Dairy)*, WT/DS103/AB/RW. 113/AB/RW (2002)

Appellate Body Report, *United States–Subsidies on Upland Cotton (US–Upland Cotton)*, WT/DS267/AB/R (2005)

Appellate Body Report, *European Communities–Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts (EC–Chicken Cuts)*, WT/DS269/AB/R, 286/AB/R (2005)

Appellate Body Report, *United States–Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, WT/DS285/AB/R (2005)

Appellate Body Report, *United States–Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes (US–Clove Cigarettes)*, WT/DS406/AB/R (2012)

Appellate Body Report, *China–Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum (China–Rare Earths)*, WT/DS433/AB/R (2014)

*United States–Subsidies and Other Domestic Support for Corn and Other Agricultural Products (US–Agriculture Subsidies)* (DS357), Panel established, but not composed on (2007)

*China-Domestic Support for Agricultural Producers, complaint by the United States (China-Domestic Support) (DS511), Request for Consultations (2016)*

*China-Tariff Rate Quotas for Certain Agricultural Products, complaint by the United States (China-TRQs) (DS517), Request for Consultations (2016)*

*United States-Measure Related to Price Comparison Methodologies, complaint by China (US-NME) (DS515), Request for Consultations (2016)*

*Thailand-Subsidies concerning Sugar, Complaint by Brazil (Thailand-Sugar Subsidies) (DS507), Request for Consultations (2016)*

#### IV. 관련 국제 자료

박기갑 편역, "2011년 ILC가 채택한 '조약의 유보 실행에 대한 지침'(Guide to Practice on Reservation to Treaties) 한글 번역본", 국제법 평론 제40호 (2014)

**Bond, Eric, Tractman, Joel**, "China-Rare Earths: Export Restrictions and the Limits of Textual Interpretation", *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme*, EUI Working Papers (2015)

**Brink, Lars**, "Commitments under the WTO Agreement on Agriculture and the Doha Draft Modalities: How do they compare to current policy?", *OECD Global Forum on Agriculture* (2014)

\_\_\_\_\_, "Farm Support in Russia and Ukraine under the Rules of the WTO", *Annual Meeting of the International Agricultural Trade Research Consortium presentation* (2013)

**Brink, Lars · Orden, David**, "The United States WTO Complaint on China's Agricultural Domestic Support: Preliminary Observations", *Conference Paper presented at the annual meeting of the*

*International Agricultural Trade Research Consortium* (2016)

**Hongxing, Ni**, "Agricultural Domestic Support and Sustainable Development in China", *ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development* (2013)

**Josling, Timothy**, "Agricultural Trade Disputes in the WTO", *Elsevier Series on Frontiers of Economics and Globalization*, Volume on DSU and Trade Disputes (2006)

**Stoler, Andrew**, "The Evolution of Subsidies Disciplines in GATT and the WTO", *Symposium on WTO Litigation: Issues and Reforms*, *Institute for International Trade* (2009)

**Tangermann, Stefan**, "Agriculture and Food Security: New Challenges and Options for International Policy", *The E15 Initiative Policy Options Paper* (2016)

**European Commission**, *The EC's Proposal for Modalities in the WTO Agriculture Negotiations* (2002)

**GATT Secretariat**, *Trends in International Trade – The Report by a Panel of Experts Established by the Contracting Parties to GATT*, GATT/394(1958.10.8.), Spec/252/58(1958.10.31.)

\_\_\_\_\_, *Analytical Index of the GATT* (1995)

Negotiating Group on Subsidies and Countervailing Measures, *Subsidies and Countervailing Measures* (MTN.GNG/NG10/W/4) (1987)

Trade Negotiations Committee, *Multilateral Trade Negotiations the Uruguay Round: Mid-Term Meeting Document* (MTN.TNC/11) (1989)

Negotiating Group on Market Access, Chairman of the Market Access Group, *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme* (MTN/GNC/MA/W/24) (1993)

**WTO Secretariat**, *Accession to the World Trade Organization:*

*Procedures for Negotiations under Article 12, Information to be provided on Domestic Support and Export Subsidies in Agriculture* (WT/ACC/22/Add.1, WT/ACC/4) (1996)

\_\_\_\_\_, *WTO Analytical Index: Supplement Covering New Developments in WTO Law and Practice* (2011.10-2015.6)

\_\_\_\_\_, *WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice - Agreement on Agriculture* (2012)

\_\_\_\_\_, *Status of WTO Legal Instruments* (2015)

*WTO Doha Ministerial Declaration* (WT/MIN(01)/DEC1/1) (2001)

*WTO Nairobi Ministerial Declaration, Export Competition Ministerial Decision* (WT/MIN(15)/45-WT/L/980) (2015)

*Decision on the Acceptance of and Accession to the Agreement Establishing the World Trade Organization* (LT/UR/D-6/1) (1994)

*WTO Protocol on the Accession of the People's Republic of China* (WT/L/432) (2001)

*Report of the Working Party on the Accession of China* (WT/ACC/CHN/49) (2001)

**United Nations**, *Final Act and Related Documents*, Conference on Trade and Employment (Havana, 1948)

**Yearbook of International Law Commission**, *Third Report on the Law of Treaties by Sir Gerald Fitzmaurice*, Vol.2 (1958)

**Yearbook of International Law Commission**, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*, Vol.2 (2001)

## V. 관련 국내 자료

송주호, 임송수, 정다운, 김수지, “WTO 농업보조금 분쟁사례 분석과 시사점”, 정책연구보고서, 한국농촌경제연구원 (2013)



이재욱, "WTO 쇠고기 분쟁 패널의 내용과 향후 대책", 연구보고 P38,  
한국농촌경제연구원 (2000)

# Abstract

## The Legal Issues in Agricultural Domestic Support

Jung Sejung

School of Law, Graduate School

Seoul National University

WTO Agreement on Agriculture(AoA) defines domestic support as in amber box; which is known as a most distorting trade and/or production support. The amber box is calculated under the AoA Article 1, 3, 6, 7 and Annex 3 as an AMS(Aggregate Measurement of Support) in monetary terms. WTO members commit to provide their domestic support levels not exceeding their "Annual and Final Bound Commitment Levels" as specified in Part IV of members' Schedule. The AMS is calculated as the difference of the applied price and fixed external reference price, then multiplying the eligible production. The fixed external reference price is stipulated on the years 1986 to 1988, and there is no explicit definition of eligible production in the Annex.

So far, the *Korea-Beef* case has been received as a classical example on the definition of amber box support, and the methodology of AMS. The *Korea-Beef* case would conclude

that the Annex of AoA will prevail even if there are conflicts between member's Schedules and Annex. However, it is time to reexamine whether the *Korea-Beef* case can also be applied to the newly acceded members. In particular, when applying to the newly acceded members, the prevalence of AoA could be challenged. This study examines specific AoA provisions and Schedules on amber box support, further highlighting the legal meaning of amber box, with a focus on the relationship between Annex of AoA and the Schedules.

In this study, cases where a member stipulates different provisions on its Schedule are analysed, among the original members and the newly acceded members. In the original member's case that includes different provisions in its Schedule regarding the fixed external reference price, the *Korea-Beef* case's conclusion should be maintained, which put importance and prevalence on AoA. In this vein, there could be consistency on the objectives of including the fixed external reference price in the Annex.

However, when analyzing the case of newly acceded members, the appellate body report on the *China-Rare Earths* case can lead to a different interpretation. Their Accession Protocol should be carefully studied to determine the legal status of their Schedules. For example, the China's Accession Protocol directly refers to Agricultural Schedule. In its Schedule, China uses different reference years for fixed external reference price, distinct from AoA Annex. Considering the specific WTO procedures for Accession Negotiations, the legal status of Accession Protocols and Schedules, and the *lex specialis*

character of Accession Protocols toward AoA, it would be appropriate to interpret that the provisions dealing with the fixed reference price included in the Schedule can be prevailed for the newly acceded members.

Meanwhile, in the case of the eligible production, which lacks in explicit definition clause in Annex, I conclude that the classical interpretation of the *Korea-Beef* case should be altered. It should be rather interpreted as an actual purchased quantity, by limiting to the eligible production; not as a whole production quantity, if member's Schedule contains any definition or explanation of it regardless of the date of their accession.

As a result, when interpreting the amber box in AoA in the case of newly acceded member, the legal effect of Schedules are always prevailed. Moreover, in the case of original members, the interpretation of the eligible production should be limited to, and it should be carefully considered with the context of the whole Schedule.

To sum up, my study results that the amber box provisions should be functioned differently regarding the time of accession. There seems to be conflicts in the Article 21 of AoA. However, it is still consistent with the legal status of the Accession Protocols of *lex specialis* in the WTO Agreement.

Therefore, the amber box provisions should be differentiated between the original and newly added members. Accordingly, for the original members, the AoA provisions prevail, while for the newly acceded member the Accession Protocol and its Schedule prevail in the case of WTO disputes.

Regarding these results, it is possible to weaken and fragment the unified WTO legal systems, but it is the reciprocal nature of WTO obligations as to be treated differential. In this case, I propose to include conflict clauses in express terms as an fundamental resolution. In addition, the revision of the current components in domestic support which is stipulated in the Annex is to be considered as another option. Meanwhile, an analysis of Article 13, which casts doubts with the legal ambiguity arising in the relationship between SCM Agreement, has also been conducted. As a way to resolve the institutional issues concerning domestic support operations, the current ambiguous provisions have to be redefined to serve the objective of AoA.

The issues covered in this study would be significantly useful for interpretations when a newly added member country's obligations are different from the original member. If accession negotiations are conducted on a different terms compared to an existing member, the problem may arise as to how the obligations of the existing treaty apply to the newly added members. Considering no reservations to the WTO Agreement are allowed and as being no conflicts with equity, this can shed light on interpreting differentiated obligation under multilateral agreements. It may also serve as a guidance in the absence of a provision to determine the relative merits of a conflict among the obligations that the nation is bound to have in a single treaty. In particular, the individual documents composing multilateral treaty system could be used to interpret cases in which the treaty has similar effects, but different applications.

Keywords : Agreement on Agriculture, Amber Box, Schedule,  
Market price support, Newly-acceded member, AMS  
Student Number : 2015-22998